

Közigazgatási menedzsment

Szerző: JÓZSA Zoltán

Affiliáció: PhD, habil., ny. egyetemi docens

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2020.02.15

Idézési javaslat: BALÁZS István: „Közigazgatási menedzsment” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kzigazgatsi-menedzsment> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatási menedzsment, tágabb értelemben a közmenedzsment mint teória, majd az 1980-as évektől mint kormányzati közpolitika vált a közigazgatás-tudomány, illetve a gyakorlat részévé. Az angolszász országokban (Ausztrália, Új-Zéland, Egyesült Királyság, USA) az állam válságtünetei (túlméretezett, drága, alacsony hatékonyságú közszektor), valamint a szektorok közötti éles határvonal hiánya tette lehetővé a magánszférában alkalmazott piaci eszközök és módszerek alkalmazását. Az európai országok a történelmi, társadalmi, kulturális hagyományok, valamint a legalitás erős gyökerei, s az állam szerepének meghatározó volta miatt csak részben és szelektíven alkalmazták a menedzsmenteszközöket és -módszereket. Ez a megállapítás igaz a kelet-közép-európai rendszerváltó országokra is, melyek inkább az aktuális problémák megoldásának egyik eszközét, mintsem egy koherens kormányzati politika meghatározó elemét látták a menedzsmentirányzatban. 2010 után, az ellentmondásos tapasztalatok fényében világossá vált, hogy a közmenedzsment csak a jóléti állam válságát követő időszakban, térben és időben is korlátozottan jelent megoldást a közszektor egyes problémáira. Mára már új narratívák (good governance, joint-up government, whole of government) uralják a közbeszédet, melyek – jól-rosszul – tükrözik a változások irányát. Mindez nem jelenti azt, hogy a közmenedzsment teljesen megszűnt, bevált intézményei kiegészítik a jelenlegi megoldásokat.

Tartalomjegyzék

1. Igazgatás, menedzsment

2. Közmenedzsment vs. magánmenedzsment: mi a különbség?

3. Elméleti alapok

3.1. A közösségi választások tana

3.2. A megbízó-ügynök elmélet

4. A közmenedzsment kialakulásának gazdasági, társadalmi, politikai háttere: a hagyományos modellről a közmenedzsment irányzatáig

5. A közmenedzsment technikái

5.1. Teljesítménymenedzsment

5.2. Minőségmenedzsment/ügyfélorientáció

- 5.3. Szerződésmenedzsment
- 5.4. Emberierőforrás-menedzsment

6. A közmenedzsment alkalmazása a fejlett nyugati országokban

- 6.1. A common law országok mintaállama: Anglia
- 6.2. Mérsékelt reformok a hagyományok megőrzése mellett: Németország
- 6.3. A tradíció máig ható ereje: Franciaország
- 6.4. A legalizmus dominanciája: Olaszország

7. A közmenedzsment alkalmazásának kísérletei a kelet-közép-európai országokban

8. Az új közmenedzsment után

9. JEGYZETEK

1. Igazgatás, menedzsment

[1] A köznapi szóhasználat – gyakran – hasonló vagy azonos módon értelmezi az igazgatás (adminisztráció) és a menedzsment fogalmát. Valójában az igazgatás szűkebb és jelentését illetően is korlátozottabb kategória. A két szó latin eredte szintén különbségeket mutat. Az igazgatás, az adminisztráció kifejezés a *minor, ministrare* eredet nyomán „szolgálni” jelentéssel bír, majd később a kormányzás megjelölésére is használták.

[2] Ezzel szemben a menedzsment a *manus* kifejezésből származik, azaz a „kontrollál a kezei által” jelentést hordozza. A definíciós és tartalmi különbségek alapján az igazgatás lényege instrukciók követése, azok gyakorlati megvalósítása, míg a menedzsment elsősorban az eredmény elérésére koncentrál, s azért egyben a felelősséget is viseli.^[1]

[3] Hal G. Rainey szerint „a közmenedzsment fogalmának, amely magában foglalja a kézben tartott dolgokat, szemantikai gyökerei vannak, és ez azt sugallja, hogy az üzleti vezetés sztereotípiájának tulajdonítható a szilárdság és a hatékonyság”.^[2]

[4] A hazai szakirodalomban Horváth M. Tamás^[3] a közmenedzsmentet „alkalmazott tudománynak, diszciplínának tekinti, mely elvi folyamatok, hatásgyakorló eszközök feltárására törekszik, amelyek arra irányulnak, hogy a társadalompolitikai célok elérését minél inkább segítsék a versenyszektorra jellemző eszközök.”

[5] Jenei György átfogó munkájában a közigazgatás-menedzsment kifejezést használja, arra utalva, hogy „a közigazgatásban és a közszolgáltatások terén egyaránt elmozdulás történt a piaci típusú mechanizmusok irányába”.^[4] Más szerzők, köztük Hajnal György^[5] és Vass László^[6] a közmenedzsment fogalmat alkalmazzák, utalva arra, hogy a szélesebb értelemben vett közszektor egészében, nemcsak a közigazgatásban váltak általánossá a magánigazgatásban alkalmazott eszközök és módszerek. A téma vizsgálata során ezt a felfogást tartjuk meghatározónak.

[6] Tágabb értelmezés szerint a menedzsment kifejezés annak a piacgazdasági viszonyok között megvalósuló célirányos, erőforrás- és profitmaximalizáló tevékenységnek a megjelölésére szolgál, amely minden gazdasági vállalkozás alapvető rendeltetése. A többnyelvű közszolgálati szakkönyv a menedzsment fogalmát az alábbiak szerint határozza meg:

szervezetek vagy azok részeinek célirányos alakítása és irányítása, azok a folyamatok és funkciók, amelyek a management feladatok teljesítését szolgálják. Az igazgatással és a gazdálkodással ellentétben menedzsmenten leginkább az átfogó, teljes körű, speciális módszerek alkalmazásával végzett, aktív vagy proaktív alakítást és irányítást

értik, amely tudatosan jelöli ki a célokat, közép-és hosszú távon is előre gondolkodik, fejleszti és hasznosítja a potenciálokat és kontrollínggal támogatja a menedzsmentfolyamatokat. ^[7]

[7] A fogalmi különbségeken túl az igazgatás és a menedzsment tartalmi differenciáinak az illusztrálására – többek között – Graham Allison modellje szolgál, mely az általános menedzsment funkcióit írja le, de a jellemzők alkalmazhatók a közigazgatási menedzsmentre is. Eszerint:

A közmenedzsment lényegi eleme a stratégia, az azt szolgáló célok és értékek rendszere, valamint a szervezet külső tényezőivel való folyamatos interakció. A belső viszonyok vonatkozásában meghatározó a teljesítmények értékelése és mérése, ^[8] mely az erőforrások hatékony felhasználásának és a szolgáltatási minőségnek a mutatója. A közmenedzsment felfogása szerint a közszervezetek társadalmi megítélését, s egyben legitimitását a közigazgatás hagyományos zártságával ^[9] szemben jobban szolgálja a nyitott, különböző fórumokkal és érdekcsoportokkal való folyamatos interakció. ^[10]

2. Közmenedzsment vs. magánmenedzsment: mi a különbség?

[8] A közmenedzsment egyik központi kérdése, hogy vajon a közszervezetek feltételezett sajátosságai, megkülönböztető jegyeik ^[11] ellenére importálhatják-e a magánszervezetek eljárásait és módszereit. A magánszervezeti modell alkalmazását a közszektorban a szakirodalom egy része ^[12] meglehetősen szkepticizmussal tárgyalja, hangsúlyozva annak elutasítását, hogy a köz- és magánszervezetek minden lényeges aspektus tekintetében hasonlóak. Ebből következően erősen kétséges, hogy a magánszervezeti eszközök és módszerek transzfere bármilyen lényeges javulást eredményezhet a közszektor teljesítményében.

[9] Ugyanakkor a meglehetősen ritka és módszertanilag is behatárolt empirikus vizsgálatok ^[13] nem támasztják alá egyértelműen a fenti érvelést, azaz figyelmet érdemel az a felhívás, mely szerint a közszervezetek vezetői hasznos leckéket vehetnek a magánszervezetek irányítóitól. ^[14]

[10] A hagyományos politikai, gazdasági és közigazgatási értelmezés a köz- és magánszervezetek közötti különbséget rendszerint három lényeges tényező alapján jelöli meg. Míg a magánszervezetek tulajdonosai a vállalkozók vagy a részvényesek, addig a közszervezetek tulajdonosa a politikai közösség. Szemben a magánszervezetekével, a közszervezetek finanszírozása elsősorban az adók, nem pedig a fogyasztók által fizetett díjak révén történik. A közszervezetek a különböző politikai intézmények, s nem a piaci mechanizmusok ellenőrzése alatt állnak.

[11] Lényeges a három dimenzió elválasztása, mert eltérő a hatásuk a szervezeti magatartásra. A közösségi tulajdon a közvetlen érdekeltség hiánya miatt kisebb hatékonyságú, ^[15] mint a magán, s kevésbé érvényesülnek a fogyasztói preferenciák. Az autoritás több forrásból ered, s ez elsősorban politikai, mintsem gazdasági jellegű, így konfliktusok forrása lehet. Ugyanakkor a köztulajdon és a közösségi finanszírozás semmit sem ér, ha hiányzik a hatékony politikai kontroll. Sőt, a magánszervezet adott esetben hatékonyabb lehet az állami célok (egészségügy, biztonsági szabályok stb.) megvalósításában, mint az a kormányzati szerv, mely figyelmen kívül hagyja a politika által megszabott irányt.

[12] A három dimenzió elméletileg és empirikusan is különböző, a korreláció közöttük meglehetősen alacsony, így a tulajdon, a finanszírozás és az ellenőrzés nem tökéletes helyettesítői/kiegészítői egymásnak.

[13] Az akadémiai szakirodalom ^[16] a köz- és magánszervezetek megkülönböztető jegyeit már négy

mutató mentén próbálta meghatározni: a környezettel való kapcsolat, a szervezeti célok sajátosságai, a szervezeti struktúra és az értékrendszer jellemzői.

[14] A köz- és magánszervezetek környezetével kapcsolatos vizsgálatok^[17] meglehetősen ritkák. A bizonyítékok nem egyértelműek arra vonatkozóan, hogy a közszervezetek nyitottabbak a környezeti hatások iránt, mint a magánszervezetek. Így James Chandler^[18] álláspontja, mely szerint „a köz- és a magánszervezetek konvergálnak, mivel az üzletembernek ugyan olyan fogékonyan kell lennie közvéleményre, a kormányzati politikára vagy a monopolhelyzet elkerülésére, mint a közszervezet vezetőinek”, megalapozottnak tekinthető.

[15] Szintén lényeges kérdés a szervezetek célrendszere közötti differencia léte vagy hiánya. Erre vonatkozóan elfogadott álláspont, hogy a közszervezetek céljai kevésbé egyértelműek^[19] a magánszervezetekéihez képest. Arra vonatkozóan, hogy a közszervezetek célrendszere átfogóbb, nem ismertek empirikus adatok. Ugyanakkor el kell fogadni azt a tényt is, hogy ha a környezet mindkét szervezettípus számára komplex, s az érdekhordozók köre is összetett, akkor a célrendszer is általában differenciált.

[16] A legátfogóbb kutatások^[20] a köz- és magánszervezetek strukturális különbségeire irányultak. A közszervezetek vélelmezett és általánosnak tartott bürokratikus jellege igazolást nyert, ugyanakkor a közvélekedéssel ellentétben a mai, modern magáncégek strukturáltsága nem marad el az előbbiektől. A privát szervezetek működési és eljárási szabályai^[21] nem a közjog területén jelennek meg, így kevésbé manifesztálódnak.

[17] A szervezeti értékek tekintetében a menedzsmentértékek különböznek^[22] a közszervezetek értékeitől. A közhivatalnokok értékei kevésbé materiálisak, munkájukban döntő motiváció a köz szolgálata. A közérdek szolgáltatának ethosa tehát létezik. Ugyanakkor az egyéni teljesítmény és az ösztönzés, anyagi elismerés egyértelmű és világos kapcsolatának hiánya miatt a szervezettel való azonosulás gyengébb a közszervezetek esetében.

[18] Összességében a fenti indikátorok vizsgálata arra utal, hogy csak három mutató tekintetében van – nem minden esetben – szignifikáns különbség a köz- és magánszervezetek között: a közszervezetek bürokratikusabbak, a közhivatalnokok kevésbé materialisták, viszont szervezeti kötődésük gyengébb. Ugyanakkor ezek az eredmények nem alapozzák meg azt a következtetést, hogy a közszervezetek nem hasznosíthatják a magánszektor módszereit. Az elérhető bizonyítékok nem támogatják azt a nézetet sem, hogy a köz- és magánszervezetek minden tekintetben alapvetően különbözőek.

[19] Ahogy Allison érvel: „A köz- és a magánmenedzsment legalább annyira különböző, mint amennyire hasonló; a különbségek jelentősebbek, mint a hasonlóságok.”^[23] Mindez nem jelenti azt, hogy a hagyományos igazgatási modell az egyetlen érvényes módja a közszektor működésének. A közmenedzsment kialakulása annak felismerése, hogy a közszektor feladatai nemcsak igazgatási jellegűek, s a szektorok különbségeit szem előtt nem tévesztve kell új formákat létrehozni.

3. Elméleti alapok

3.1. A közösségi választások tana

[20] A közmenedzsment irányzata nem előzmény nélküli a társadalomtudományi gondolkodásban. A hetvenes évek konzervatív közgazdászai – modellkísérletek nyomán – fogalmazták meg azt a kritikát, mely szerint a kormányzás nem a gazdasági növekedés motorja, hanem gátja. Úgy vélték, hogy a kormányzati bürokráciával szemben a piac biztosítja a szabadságot és a választást. A neoklasszikus közgazdaságtan tételei éppen akkor váltak meghatározóvá, amikor a kormányzati szerepet támogató keynesi gazdaságpolitika^[24] hanyatlása következett be, s a nemzetállamok megpróbáltak megbirkózni az olajválság nyomán kialakult problémák (pénzügyi és hitelválság, kereskedelmi deficit stb.) következményeivel.

[21] A leghatásosabb és legnagyobb befolyással bíró gazdasági elmélet,^[25] különösen a közmenedzsment korai szakaszában, a közösségi választások teóriája^[26] volt. A teória az egyéni érdekből^[27] vezeti le a társadalmi folyamatokat, így olyan javaslatokat tesz, melyek az egyéni viselkedés megváltoztatására irányulnak az intézményi környezet módosításával.

[22] A közösségi döntések elmélete a bürokraták és a politikusok önérdekkövetéséből, a közöttük meghúzódó ellentétekből^[28] (ügynök-megbízó probléma), az állampolgárok gyenge érdekérvényesítő képességéből és racionális tudatlanságából (aszimmetrikus információ) indul ki. Javaslat arra vonatkozik, hogy miként lehet a közigazgatáson belül az ellenőrzés rendszerével, az egyes szereplők céljainak és érdekeinek definiálásával és szétválasztásával azt az egyensúlyi helyzetet elérni, amikor az egyéni szintű önérdekkövetés végül a közjó maximalizálásához vezet. A közösségi választás elméletének képviselői^[29] egybehangzóan úgy vélik, hogy a legjobb eredmény a piac maximális és az állam minimális szerepe^[30] esetén áll elő.

3.2. A megbízó-ügynök elmélet

[23] A megbízó-ügynök^[31] elmélet az aszimmetrikus informáltságból adódó veszteségek minimalizálására törekszik, azaz a legkisebb tranzakciós költségek mellett kívánja megvalósítani az elérhető optimális megoldást. A közszolgáltatások megbízói, a tulajdonosok maguk az emberek, de az érdekek olyan szerteágazók, hogy az ügynökök ellenőrzése nem valószínű, hogy hatékonyan megoldható. Nem tudni pontosan, hogy az egyes megbízók mit is várnak a végrehajtótól, mivel nincs profitmotívum, és nincs, ami hasonlítható a csódhöz. Ha a megbízónak nincsenek adekvát eszközei annak elérése érdekében, hogy az ügynök az érdekeinek megfelelően járjon el, a színvonalas teljesítésnek kicsi a valószínűsége.

[24] A közszektorban a megbízó-ügynök dilemma egyik lehetséges megoldása olyan információs rendszerek kiépítése, melyek folyamatosan és objektívan mérik az ügynök tevékenységét. A másik opció, ha a megbízó az eredményre, az ügynök teljesítményére^[32] koncentrál.

3.3. A tranzakciós költségek tana

[25] A tranzakciós költségek tana^[33] a bizonytalan és információhiányos világban segít annak eldöntésében, hogy mely tevékenységek végezhetőek hierarchikus szervezeti keretek között, s melyek bízhatók a piacra. A döntések során figyelembe kell venni a tranzakciós költségeket.^[34] A környezet elemzése és a környezeti tényezők figyelembevétele különösen fontos az állami szolgáltatások esetén, mivel a közsféra környezete bonyolultabb a piaci vállalkozásokénál.^[35] A közszolgáltatások esetén ott javasolható a piaci beszerzés, ahol alacsonyak a tranzakciós költségek, azaz a piaci viszonyok megfelelőek, s sokszereplős piacról^[36] van szó.

4. A közmenedzsment kialakulásának gazdasági, társadalmi, politikai háttere: a hagyományos modelltől a közmenedzsment irányzatáig

[26] A modern polgári állam teremtette meg az állami közfeladat-ellátás klasszikus modelljét, a weberi bürokráciát. A hivatali szervezet sajátosságai, a hierarchia, a normativitás, az aktaszerű ügyintézés és a képzett hivatalnokok élethivatásszerű tevékenysége jól szolgálták a jog uralmát, a formális jogegyenlőség követelményét, a szakszerű, harag és részrehajlás nélküli ügyintézés általános követelményét. A weberi ideáltípus gyakorlati megvalósulása^[37] azonban sohasem volt tökéletes az egyes országok eltérő gazdasági, társadalmi, politikai viszonyai miatt sem, de a szakigazgatás racionális alapjainak megteremtésében mégis kulcsszerepet játszott.

[27] A XX. század közepéig kevés különbség volt a magán- és a közszektor szervezete és működése között. A nagyvállalatok ugyanolyan hierarchikusak voltak, mint a kormányzat szervezetei. Csak az ötvenes-hatvanas években vált problémává a magánszervezetek bürokratikus merevsége és a tömegtermelés alkalmazkodóképességének hiánya a gyorsan változó és differenciált fogyasztói

igényekkel szemben.

[28] A közigazgatás reformját az ötvenes évekig két alapvető sajátosság jellemezte. A változások elsősorban technikai és jogi jellegűek voltak, szervezeti és eljárási kérdésekkel a középpontban, s kevésbé gazdasági vagy politikai természetűek. Másfelől a közigazgatás nemzeti ügy volt, nemzetközi vitákra ritkán került sor az egyes országokat érintő közös kérdésekről. Minden ország a saját szokásait, hagyományait követte, melyek megerősítést nyertek az alkotmányjog és a közigazgatási jog domináns szerepe által.

[29] Mivel a társadalmi, gazdasági, politikai, kulturális keretek alapvetően mások voltak az európai országokban, a reformok is különböztek céljaik, módszereik és az elért eredmények tekintetében. Akkoriban a napjainkban oly befolyásos nemzetközi szervezetek, mint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), vagy az ENSZ UNPAN (*United Nations Public Administration Network*), még nem léteztek. Éppígy nem érvényesült azoknak a menedzsment-tanácsadó cégeknek a befolyása sem, melyek a nyolcvanas évektől kezdve meghatározó szerepet játszottak számos ország közigazgatásának átalakításában. A fejlett világ problémáival kevés, főként jogi megközelítést alkalmazó munka foglalkozott. Ezzel szemben jelentős volt a fejlődő országok számára készült összehasonlító vizsgálatok köre, melyek követendő útként a nyugati modellt javasolták.

[30] A hatvanas évek végén, a hetvenes évek elején indult az a változás, mely a nyolcvanas évekre felgyorsult, olyan országokkal a középpontban, mint az Egyesült Államok, Ausztrália és Nagy-Britannia. Az első hullám a racionális, stratégiai politikai döntéshozatal és értékelés igényével lépett fel, összefonódva a fejlett modernizáció periódusával, mely egyben a tudomány és a technológia korszakának új nyitányát is jelentette. A társadalomtudományok látványos megerősödése és szerepük növekedése a közpolitikai döntések és intézmények hatékonyságának javulását is ígérte.

[31] A második hullám a hetvenes években kibontakozó globális gazdasági válsághoz kötődik, amikor közkeletűvé vált az a vélekedés, hogy a nyugati jóléti államok finanszírozhatatlanok, a kormányok túlterheltek, alacsony hatékonysággal működnek, s túlzottan korlátozzák a munkáltatókat és az állampolgárokat. Azt mondhatjuk, hogy a hatvanas évek modern optimizmusát a reform ösztönzéseként felváltotta a fiskális válság kezelésének és a kormányzás túlélésének stratégiája.

[32] A nyolcvanas évek elejére a jóléti állam válsága^[38] következtében (növekvő állami kiadások, adóterhek, közfoglalkoztatottak indokolatlan magas száma stb.) elkerülhetetlenné vált a közszektor átfogó reformja, a kormányzás új alapokra történő helyezése. A belső reformok szükségességét sürgették az olajválság nyomán kialakult, kedvezőtlenül váló nemzetközi körülmények is. A hagyományos közigazgatás mind elméletben, mind pedig a gyakorlatban diszkreditálódott, míg a közmenedzsment egy új paradigma kibontakozását ígérte a közszektor számára.

[33] Bizonyossá vált, hogy a politika és az igazgatás merev elválasztása a XXI. században már nem tartható fenn, mivel a hivatalnok nem csupán végrehajtója, de adott esetben kezdeményezője is lehet a közfeladatokkal kapcsolatos döntéseknek, mint ahogy a politika sem zárható ki teljesen végrehajtásból. A közigazgatás mint speciális aktivitás nem szükségszerűen gyakorolható kizárólag professzionális bürokráciák révén, melyekben neutrális szakemberek bármely politikai mestert képesek kiszolgálni.

[34] A közszolgáltatások megvalósítása nemcsak állami feladat, abban szerepet kaphatnak az egyes szakterületek sajátosságai alapján más szerveződések is. A közigazgatás működhet indirekt módon is például szerződések, szubvenciók, szabályozások révén. A közérdek szolgálata mint elvont eszmény a gyakorlatban nem szükségszerűen érvényesül, a közhivatalnok nem önzetlen, kizárólag a köz érdekében tevékenykedő végrehajtó. A saját vagy hivatali érdek éppúgy motiváló, mint a köz érdekének szolgálata. Téves az a feltételezés, hogy a közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok elsősorban igazgatási (jogi) jellegűek, így a jogszabályokat s az instrukciókat követve az eredményért nem áll fenn a felelősség.

[35] A felvillantott, de részletesen nem tárgyalta bírálatok nyomán a kormányok a fejlett nyugati országokban és a tengerentúlon is napirendre tűzték a hagyományos kormányzás, közigazgatás felülvizsgálatát, s hangoztatták a változások szükségességét.

[36] A neokonzervatív ideológia bázisán mindenütt az állam szerepének újragondolását, a közszektor méretének, s az állam által nyújtott szolgáltatások körének radikális csökkentését tartották szükségesnek. Mindenesetre gyorsan kialakult az igény, hogy a kormányok takarékosabban, hatékonyabban működjenek és a közhivatalok felelősebben viszonyuljanak az állampolgárokhoz. Ebben az időben Új-Zéland, Ausztrália, Kanada és az USA is a kormányzás alapvető reformját hirdette meg. A vezető teória új közmenedzsment (*New Public Management*, NPM) néven vált ismertté.

[37] Ez az a kifejezés, amely – meglehetősen zavaró módon – általánosan elterjedt az egyes országokban a jellegüket tekintve is különböző reformok megjelölésére. A modell számtalan elnevezése ismeretes: Christopher Pollitt menedzsmentserializmusnak^[39] nevezi, Christopher Hood az új közmenedzsment, Michael Barzelay a posztburokratikus^[40] kifejezést használja, míg Zhiyong Lan és David H. Rosenbloom a piaci alapú közigazgatás^[41] terminológia mellett elkötelezett. A különböző elnevezések lényegileg hasonló, vagy ugyanazon jelenséget írnak le.

[38] Az NPM valójában egy gyűjtőfogalom, vásárlókosár (*shopping basket*), mely változatos reformelképzeléseket takar. Mint lehetséges *modus operandi*, javítja a közszolgáltatások hatékonyságát, bevezeti a termékkultúrát és erősíti a felelősséget.

[39] A szakirodalomban vitatott az is, hogy a közmenedzsment, különösen az új közmenedzsment esetében új paradigmáról lehet-e beszélni, vagy sem. Egyfelől vannak, akik úgy tekintenek a reformra, mint új paradigmára (David Osborne és Ted Gaebler,^[42] valamint Barzelay), míg mások (Hood, Laurence E. Lynn^[43] és Anthony B. L. Cheung^[44]) tagadják ezt. Christoph Demmke például arra utal, hogy az új közmenedzsment egyik legfontosabb intézménye, a teljesítménymérés – legalábbis Wouter van Dooren szerint^[45] – a XIX. század óta tizennégy korábbi fejlesztési törekvés célja volt. ^[46]

[40] A közmenedzsment paradigmájának az elméleti alapja különbözik a közgazdaságtantól és a magánigazgatástól. Ezt hangsúlyozza az az OECD-dokumentum is, mely a következő definíciót adja:

[a]z új menedzsmentparadigma az eredményeket hangsúlyozza a „*value for money*” , azaz értéket a pénzért elv alapján, a célok alapján történő vezetés, a piac, a piaci eszközök, verseny, választás szabadsága és az autoritás, a felelősség és az elszámoltathatóság személyzetre történő átruházása révén.^[47]

[41] A klasszikus, bürokratikus rendszert a nyolcvanas évek közepétől felváltó új irányzat a magánszektorban alkalmazott eszközök és módszerek (privatizáció, kisserződés, versenyeztetés, teljesítménymérés stb.) adaptációja révén kívánja orvosolni a hagyományos közigazgatás hibáit.

[42] Különösen élenjáró volt ebben a Ronald Reagan vezette amerikai és a Margaret Thatcher által irányított brit kormány, amelyek nemcsak az európai, hanem a tengerentúli országok (Ausztrália, Új-Zéland) számára is mintaként szolgáltak. Politikájuk nem pusztán reformot vagy stílusbeli változást jelentetett, hanem a kormányzás társadalomirányításban játszott szerepének és működésének az alapvető megváltoztatását, valamint a közigazgatás és az állampolgárok közötti viszony új alapokra történő helyezését is.

[43] A nyolcvanas években az Egyesült Királyságban a közüzemek nagyszabású privatizációja zajlott le, s a közszektor más szegmenseiben is megszorításokat alkalmaztak. A brit kormány eltökélt volt a „három e” (*economy, efficiency, effectiveness*), a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség következetes érvényesítésében a kormányzás minden szintjén. A közszolgálat karakterében is meghatározóvá váltak a menedzsmentirányzat egyes megoldásai.

[44] Amerikában a közmenedzsment nyitányát Osborne és Gaebler 1992-ben, *A kormányzás*

újralfelfedezése címmel publikált kötete^[48] jelentette. A helyenként anekdotikus, leegyszerűsítő példái ellenére a kötet hamar népszerűvé vált. Az elnöki pozícióra pályázó Bill Clinton jövőbeli programot látott a könyv javaslataiban, így nem csoda, hogy megválasztását követően alelnöke, Al Gore a tettek mezejére lépve meghirdette a kormányzás megreformálásának programját, a *National Performance Review*-t. A cél az amerikai szövetségi kormány kultúrájának megváltoztatása volt.

5. A közmenedzsment technikái

[45] A mai, modern közmenedzsment olyan eszközök és módszerek sokaságát kínálja, melyek alkalmazása révén adott köz- vagy szakpolitikai célkitűzés nagyobb hatékonysággal és kisebb ráfordítással valósítható meg. Célunk nem az egyes kategóriák átfogó és részletes bemutatása; a táblázatba foglalt módszerek közül a gyakrabban alkalmazott technikákra térünk ki, annak hangsúlyozása mellett, hogy országról országra, a nemzeti sajátosságok és az aktuális kormányzati célkitűzések mentén változik az igénybe vett eszközök és módszerek szerepe, jelentősége. A táblázat Horváth M. Tamás *Közmenedzsment* című, 2010-ben megjelent munkája 2. részének felhasználásával készült.

<ul style="list-style-type: none"> • Teljesítménymenedzsment 	<ul style="list-style-type: none"> • Célok és jellemzők: Gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség, minőség • Követelmények: relevancia, közérthetőség, költséghatékonyság a mérést illetően, az eredményeket értékelő kapacitás megléte • Módszerek: benchmarking (összemérés), evalváció, költség-haszon elemzés, teljesítménymenedzsment-ciklus
<ul style="list-style-type: none"> • Szerződésmenedzsment 	<ul style="list-style-type: none"> • Célok és jellemzők: a költségek csökkentése, a hatékonyság növelése, a verseny fenntartása és fejlesztése a közsférában • Követelmények: partnerség, szolgáltatási eredmény javítása, a legjobb érték megvalósítása • Módszerek: alternatív közfeladat-ellátási formák, versenyeztetés, kisserződés, PPP, közbeszerzés alkalmazása
<ul style="list-style-type: none"> • Stratégiai menedzsment 	<ul style="list-style-type: none"> • Célok és jellemzők: hosszú távú célkitűzések, stratégiai lépések a szervezeti adottságok és a környezet függvényében • Követelmények: küldetés (<i>mission</i>), rendeltetés meghatározása, stratégiai terv megalkotása, megvalósítás, ellenőrzés • Módszer: SWOT analízis

<ul style="list-style-type: none"> • Programmenedzsment 	<ul style="list-style-type: none"> • Célok és eszközök: társadalmi célkitűzés megvalósítása • Követelmények: programalkotás • Módszer: az eredmények mérése előre meghatározott paraméterekkel
<ul style="list-style-type: none"> • Emberierőforrás-menedzsment 	<ul style="list-style-type: none"> • Célok és eszközök: az emberi erőforrás racionális tervezése • Követelmények: humánerőforrás-stratégia • Módszer: toborzás és kiválasztás, teljesítményértékelés, képzés, továbbképzés
<ul style="list-style-type: none"> • Minőségbiztosítás/ügyfélorientáció 	<ul style="list-style-type: none"> • Célok és eszközök: szabványosítás, standardizálás, a standardnak megfelelő eredmény elfogadása • Követelmények: minőségkontroll, minőségügyi rendszerek, TQM • Módszer: ISO 9000, fogyasztói kártyák, kiválóságmodellek, CAF
<ul style="list-style-type: none"> • Közpénzügyi menedzsment 	<ul style="list-style-type: none"> • Célok és eszközök: A társadalmi eredmény áll a középpontban, nem a bevételek és kiadások egyensúlya • Követelmények: költségvetési tervezési módszerek, pénzügyi döntéshozatali eljárások, a számvitel kiterjesztése • Módszer: teljesítményköltségvetés, programköltségvetés, nulla bázisú költségvetés

5.1. Teljesítménymenedzsment

[46] A teljesítmény^[49] a közmenedzsment egyik legfontosabb kategóriája, mely az irányzat kialakulása óta nem veszített jelentőségéből.

A teljesítménymenedzsment rendszer nem létezik teljesítményértékelési rendszer nélkül, de ennek hatékonyságához mind a stratégiai, mind pedig a szervezet operatív működését át kell formálni. Szükséges a stratégiai tervezés, az emberi erőforrás menedzsment bevezetése, mutatószámok és a teljesítményre vonatkozó szerződések alkalmazása.^[50]

[47] Szemben a magánszektorral, ahol evidens a teljesítmény különböző mutatók (profit, megtakarítás stb.) mentén történő mérése, a közszektorban a teljesítménymutatók elterjedése ma sem általános. A teljesítménymenedzsment-rendszerek alkalmazhatók rendszerszinten, valamint szervezetek közötti és szervezeten belüli teljesítmények mérésére.

[48] A módszer alkalmazása rövid történeti múltra tekint vissza a közszektorban, emellett figyelmet érdemelnek a módszertani, technikai ellenvetések is. A közszektort versengő célok és értékek (jogszerűség-hatékonyság, méltányosság-törvényesség stb.) jellemzik, ahol adott esetben a gazdaságosságot, hatékonyságot felülírják magasabb rendű elvárások. Ezen túlmenően a társadalmi eredmények egyes tevékenységek (például oktatás, egészségügy, kultúra) esetén csak hosszabb távon jelentkeznek, így azok nehezen értékelhetők, mérhetők, s a visszacsatolás sem mindig közvetlen.

[49] A módszer alkalmazását változó sikerek kísérik. Jellemző, hogy még az Egyesült Királyságban,^[51] a munkáspárti kormányzás időszakában (1997–2010) alatt is folyamatosan változott a teljesítményértékeléssel kapcsolatban a nézőpont. Az inga a szigorú alkalmazás és a nagyobb szolgáltatási szabadság között mozgott, az aktuális kormányzati politika és kontextus függvényében. A tradicionális bürokráciákkal rendelkező országokban (például Olaszország, Franciaország) szintén erős az ellenállás a közszektor teljesítményének mérésével szemben. Ez a megállapítás igaz a kelet-közép-európai régió országainak többségére nézve is.

[50] A teljesítménymenedzsment két leginkább alkalmazható területe a közszolgáltatások rendszere, valamint a közszektorban dolgozók teljesítményének mérése.

5.2. Minőségmenedzsment/ügyfélorientáció

[51] A választási szabadságot növeli, ha a közszolgáltatásokat biztosító szervezetek a minőség javítása révén is törekednek az ügyfelek elégedettségét biztosítani. Ez a törekvés a verseny révén ösztönzőleg hathat az érintett szervezetek tevékenységére.

[52] Az állampolgári igények minél magasabb szintű kielégítése a közmenedzsment egyik legfontosabb célja, így az ebbe a kategóriába tartozó eszközök a legtöbb európai és tengerentúli országában elterjedtek. Idesorolhatjuk például az egyablakos rendszereket, a szolgáltatási és állampolgári kartákat.^[52] A karták nemcsak a színvonal javításának, hanem az állampolgári elégedettség és felhatalmazás eszközei is. Mint a legitimitás erősítésének forrásai szerves részét képezik az új közmenedzsment mellett elkötelezett kormányok programjának.^[53]

[53] A minőségbiztosítás-rendszerek a magánszférából kerültek át a közszektorba, ahol az elmúlt évtizedekben viszonylag gyorsan elterjedtek. A teljes körű minőségbiztosítási rendszer (TQM) átfogja az adott szervezet teljes működését, a szervezeti folyamatokat, a szervezet külső kapcsolatait és az eredményeket is. A minőségbiztosítási rendszerek javították a közszervezetek működésével kapcsolatos információk hozzáférhetőségét is.

[54] A TQM rendszerek alkalmazása esetén is számosak a módszertani nehézségek,^[54] különösen olyan hivatalok, közszervezetek esetében, ahol konfliktushelyzet fordulhat elő. Az ügyféli elégedettség felmérése ebben az esetben módszertanilag is kérdéses. Bizonytalan ugyanis az, hogy mit tekinthető minőségnek és teljesítménynek.

5.3. Szerződésменедzsment

[55] Az állami szerepvállalás radikális csökkentésének egyik leginkább preferált, s a közigazdászok által is támogatott eszközét a privatizálás, azaz a köztulajdon magánkézbe adása jelenti. A privatizálás legfőbb előnye a tulajdonviszonyok egyértelművé válása, ami egyfelől az állam méretének a csökkenésével jár, másrészt a bürokratikus, hierarchikus koordináció visszaszorulását vonja maga után.

[56] A privatizáció nem kizárólag a tulajdonviszonyok teljes megváltoztatását idézheti elő. Számos szerző^[55] a kisserződést vagy kisservezést is privatizációnak tartja. Ezekben az esetekben a közfeladat megvalósítását (takarítás, étkeztetés, jogi tanácsadás stb.) magáncégek végzik el.

[57] A kisserződés alkalmazása révén a szolgáltatás olcsóbban és jobb minőségben szerezhető be a

piacról abban az esetben, ha a legjobb ajánlatot elnyerő cég a szolgáltatási szerződésben részletesen specifikált mutatók betartása mellett tesz eleget a kötelezettségének. A kritikák szerint a megbízó és a megvalósító szervezet elválása egyben jelentős ellenőrzési és koordinációs feladatokat von maga után. Ez utóbbiak költség- és szakmai vonzata mérlegelendő a kiszervezést megelőzően.

[58] A kiszerződés lényegében a megbízó-ügynök elmélet alapján a hatékonyság javításának egyik lehetséges eszköze, jóllehet az így megvalósított szolgáltatásokkal kapcsolatos vélemények megoszlanak.^[56] A nemzetközi tapasztalatok szerint a privatizáció sikere elsősorban az intézményi, jogi környezettől, a központi államigazgatás elvárásaitól, az adott piaci szerkezettől, s a privatizációt végrehajtó szervezet kultúrájától függ.

5.4. Emberierőforrás-menedzsment

[59] Az emberierőforrás-menedzsment „a dolgozók szervezeti és egyéni célok érdekében való kiválasztását, alkalmazását, ösztönzését, képességeik fejlesztését foglalja magába úgy, hogy a rendelkezésre álló és elérhető kapacitásokkal minél hatékonyabban gazdálkodjanak.”^[57]

[60] A humánerőforrás-menedzsment gyakorlati megvalósításának előfeltétele a szervezeti stratégia meghatározása. A szervezeti célok ismeretében kerülhet sor a toborzásra, a kiválasztásra és az alkalmazásra. Az alkalmazást követően a teljesítmény folyamatos értékelése mint visszacsatolás biztosítja a kívánatos színvonal fenntartását. Ez feltételezi olyan ösztönzési, érdekeltségi rendszer működtetését, mely mind a szervezeti, mind pedig az egyéni célokkal összhangban van. A fenntarthatóság és a fejlődés szükségessé teszi új tudás és képességek elsajátítását, ami képzéssel, továbbképzéssel biztosítható.

[61] A közszférában a személyi állománnyal szemben a szervezet minden szintjén követelmény a társadalmi eredmény iránti elkötelezettség, ami a politikai és a szakmai szempontok következetes elválasztását kívánja meg.

[62] A közmenedzsment nemzetközi hatása ellenére a mediterrán országok (Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália) közszolgálati rendszere továbbra is egy klasztert^[58] képvisel. A másik relatíve homogén csoportot a skandináv országok (Dánia, Finnország, Svédország) alkotják, ahol a közszektor alkalmazottainak a jogállása érdemben nem tér el a piaci szereplőkéitől. A tradicionális bürokrácia dominál Németországban, Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban. Az angolszász,^[59] valamint a kelet-európai országok sokszínű csoportot alkotnak.

[63] Az elmúlt néhány évtizedben a jól ismert bürokratikus patológiák^[60] ellenhatásaként a nemzeti közszolgálati rendszerek^[61] jelentős változáson mentek keresztül. A reformok eredményei azonban – a várakozásokkal ellentétben – ellentmondásosak. Egyes területeken pozitív az előrelépés (transzparencia, etika, diszkriminációmentesség), másutt alig van változás (pártatlanság, *fair* eljárás), sőt érzékelhető visszalépés is (munkafeltételek, stressz). Összességében a posztbürokratikus megoldások a közszolgálatban igazolhatóan nem jobbak, csupán mások, mint a hagyományosak.^[62]

6. A közmenedzsment alkalmazása a fejlett nyugati országokban

6.1. A common law országok mintaállama: Anglia

[64] A jóléti állam kibontakozása Angliában is gyökeresen megváltoztatta a helyhatóságok korábbi szerepét. A közszolgáltatások egy részét 1946–48 között államosították, ugyanakkor más területeken (lakásgazdálkodás, oktatás) növekedett az önkormányzatok hatásköre, megerősítve azt a korábbi képet, hogy a közszolgáltatási funkció^[63] az önkormányzatiság lényegi eleme.

[65] A nyolcvanas években a konzervatív kormány növelte a központi irányítás befolyását, s tovább csökkentette a helyi hatásköröket, ezzel is gyengítve a munkáspárti dominanciájú önkormányzatok

politikai súlyát. Az önkormányzati feladatok jelentős részét speciális, egycélú, államilag finanszírozott ügynökségek^[64] (*quangos*) vették át. A több mint 5.000 *quango*, valamint más testületek jelentős ellensúlyt képviseltek a helyi igazgatás szerveivel szemben. A thatcheri éra változtatta az angol unitárius decentralizált rendszert unitárius centralizálttá.

[66] Ugyanebben az időszakban szintén az állami terhek és a közkiadások csökkentését célozta a konzervatív kormány által bevezetett kötelező versenyeztetés^[65] a közszolgáltatások területén. A koncepció lényege a megrendelői és megvalósító funkciók elválasztása (*purchaser-provider split*) volt, melynek alapján az önkormányzat a legjobb ajánlatot tevő pályázóval kötött szerződést egy adott szolgáltatás megvalósítására. Jóllehet a kötelező versenyeztetést 1997 után az új munkáspárti kormány megszüntette, a megrendelő-megvalósító szerepkörök elválasztása mégis hosszú ideig éreztette hatását a szolgáltatási gyakorlatban.

[67] 1997 után a Tony Blair vezette Új Munkáspárt két fő irányvonalat követett. Egyrészt bevezette a kormány által ellenőrzött, indikátoralapú teljesítménymenedzsmentet, s a „Legjobb Érték” mozgalom^[66] révén a szolgáltatási funkciók rendszeres auditját írta elő. Másrészt, nem sokkal később, az átfogó teljesítményértékelési rendszer^[67] – mely a korábbi metódus finomabb és koherensebb verziója volt – alkalmazásával a jól teljesítő önkormányzatokat jutalmazta, míg a kevésbé jókat szankcionálta. Mindkét eljárás – jóllehet a cél a hatékonyság növelése, s a szolgáltatási színvonal javítása volt – a központi befolyást és ellenőrzést terjesztette ki, a helyi önállóság rovására.

[68] Lényegében az az Új Munkáspárt idején is folytatódott a korábban megkezdett intézményi expanzió és pluralizálódás, mivel a kormány támogatta a partneri kapcsolatok erősítését, a köz- és magánszektor kooperációját az erőforrások koncentrált felhasználása érdekében.

[69] A 2010-ben kormányra került konzervatív-liberális irányzat új törvényt elfogadva^[68] az önkormányzatok feladatait illetően a generálklauzulát^[69] tette fő szabállyá, valamint ösztönözte az ügynökségek és más testületek által ellátott közszolgáltatások átvételét. A David Cameron miniszterelnök által meghirdetett „Big Society” program^[70] középpontjában három törekvés áll: a helyi közösségek jogainak megerősítése,^[71] a közszolgáltatási piac kinyitása^[72] és a társadalmi akciók^[73] támogatása. A decentralizációs törekvések ellenére azonban a helyhatóságok pénzügyi autonómiája^[74] továbbra is korlátozott maradt.

[70] Angliában a *common law* (->a *common law* jogrendszerek) gyökerek miatt nincs éles választóvonal sem a köz- és a magánjog, sem pedig a köz- és a magánszektor között. A két szféra alkalmazottaira ugyanazok a magánjogi szabályok vonatkoznak, így a szerződéses elvek és módszerek alkalmazása nem ütközik jogi vagy kulturális akadályokba.

6.2. Mérsékelt reformok a hagyományok megőrzése mellett: Németország

[71] A német közigazgatás folyamatos, mérsékelt változások^[75] révén, nem pedig a piacosítás és az államtalanítás útját járva reagált az európai országokra is jelentős hatást gyakorló közmenedzsment-irányzatra.

[72] Az országban a kilencvenes években vált a teljesítményorientált helyi igazgatás meghatározó referenciájává az NPM német verziója, a *Neues Steuereungsmodell*. A modellt a hollandiai Tilburg városának sikeres gyakorlata alapján egy, az önkormányzatok által finanszírozott nonprofit helyi szervezet, a KGSt^[76] tette ismerté.

[73] Az új irányítási modell a szervezeti működés külső és belső dimenziója tekintetében is újításokat vezetett be. A külső dimenzió (környezet) magába foglalta a piacosítást, a versenyt, az összehasonlítást (*benchmarking*), a fogyasztói orientációt, a minőségmenedzsmentet és az egyablakos ügyintézés bevezetését.

[74] A belső dimenzió tekintetében a két fő irányt a bürokratikus szervezet modernizációja, valamint

a politika és az adminisztráció következetes elválasztása jelentette. A belső korszerűsítés egyaránt kiterjedt az eljárásra (*management by results*,^[77] teljesítmény-költségvetés, ellenőrzési rendszerek stb.), a struktúrára (korporatizáció, profitcenterek felállítása, lapos vezetési struktúra), valamint a humánerőforrás-menedzsment (közgazdászok alkalmazása, csoportmunka, részvétel stb.) kérdéseire. A cél az volt, hogy a jövőben a képviselők a stratégiai döntésekért, míg a hivatalnokok a végrehajtásért feleljenek.

[75] Németországban az unió liberális gazdaságpolitikája^[78] is jelentősen befolyásolta a közszolgáltatási, s különösen a közüzemi szektor (víz, gáz, villamosság stb.) privatizációját, mivel ettől várták a súlyosbodó pénzügyi gondok megoldását. Az egyre inkább teret nyerő magánosítás^[79] nyomán megnőtt az egészben vagy részben önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepe.^[80]

[76] A jelentős tulajdonosváltás ellenére viszonylag kevés és megbízható empirikus adat^[81] áll rendelkezésre a privatizált szervezetek szolgáltatási minőségének a javulásáról. Ugyanakkor a korábban profittermelő cégek eladása kizárta azt a lehetőséget, hogy a befolyó nyereséget a keresztfinanszírozás révén más – rendszerint veszteséges, így államilag támogatott – területekre (kultúra, közlekedés stb.) fordítsák.

[77] A teljesítménymenedzsment tipikus német verzióját képviselte a termékkatalógusok (*Produktansatz*) rendszere, mely a helyi önkormányzatok szolgáltatásainak eredményességét listák alapján elemezte, s a szolgáltatásokat a vállalkozások szellemisége alapján „terméknek” tekintette.

[78] A kilencvenes évek elején a legalább tízezer lakossal rendelkező német városok 92%-a^[82] indított el valamiféle reformot, melyek 80%-a kapcsolatban állt az NPM-kezdemenyzésekkel. A számok elfedték azt aényt, hogy a városok mindössze 15%-a valósított meg tényleges újításokat az NPM szellemében. Azaz, a szavak és a tettek jelentős távolsága^[83] miatt a végrehajtás tekintetében a lemaradás, több mint jelentős volt.

[79] A hiányosságok ellenére azonban számos területen előrelépés volt érzékelhető a közszolgáltatási gyakorlatban. Biztató volt a polgármesterek önértékelésének alkalmazása, az egyablakos (*Bürgerbüros*)^[84] ügyintézés, valamint a kiterjesztett ügyfélfogadás bevezetése a nagyobb városokban. A helyi szervek általánosnak mondható finanszírozási gondjait az eredményalapú elszámolás^[85] bevezetésével orvosolták.

[80] A változások összetettségét és ellentmondásosságát több tényező is jelezte. A nagyobb önkormányzatoknál a decentralizált erőforrás-gazdálkodás bevezetése során kiiktatták a hierarchikus szinteket, s erősítették a kvázi autonóm erőforrás-centereket, anélkül, hogy megfelelő ellenőrző és központi irányító mechanizmusokat hoztak volna létre. Ennek következtében az általános irányítás gyengült, s a szektorspecifikus koordináció is elmaradt. A keletkezett menedzsmentvákuumban (*Führungsvakuum*) a félig önálló szolgáltatási egységek (eredménycentrumok) egymástól függetlenül operálva elsősorban a saját eredményeikre koncentráltak (szervezeti egoizmus) ami a helyi közpolitika erős töredezettségét vonta maga után.

[81] Egy további, nem szándékolt következményként jelentkezett a tranzakciós költségek látványos emelkedése. Ennek oka a korábban központilag ellátott funkcionális jellegű, igazgatási szolgáltatások (könyvelés, közbeszerzés, jogi képviselet, informatika stb.) kiszerveződése volt.^[86]

[82] A magánosítás járulékos következménye volt a korábbi irányítási viszonyok megbomlása, koordinációs problémák kialakulása. A megvalósító szerepkör helyett kialakult felhatalmazó funkció ugyanis azt eredményezte, hogy az önkormányzatokat kvázi önálló, szatellit jellegű szervezetek sora vette körül. Az intézményi szerkezet fragmentálttá vált.

[83] A kísérleti évek alatt kidolgozott termékkatalógusok koncepciója is egyre több bírálatot kapott, mivel a bevezetett mutatók, ellenőrzési szisztémák sokasága egyre inkább egy újfajta „termékbürokrácia”^[87] kibontakozó képét mutatta. A decentralizált menedzsmentrendszer idő- és

költségráfordításai – a várakozásokkal ellentétben – nem csökkentek, hanem emelkedtek. Így logikus reakció volt az önkormányzatok egy részénél a visszalépés, és több mint két évtized tapasztalatai alapján egyes közszolgáltatások remunicipalizálása, valamint a helyi igazgatási szervek rebürokratizálása.^[88]

[84] Az új irányt a neoweberi irányzat jelentette, mely a klasszikus hivatali szervezet értékeinek (jogszerűség, szakszerűség, jogegyelőség stb.) ötvözését jelentette a közmenedzsment (minőség és szolgáltatási kultúra, eredmény- és ügyfélközpontúság stb.) bevált megoldásaival.

6.3. A tradíció máig ható ereje: Franciaország

[85] Szemben Németországgal, a franciáknál sohasem létezett egy holisztikus, átfogó közszolgáltatási reformkoncepció, mely új alapokra helyezte volna korábbi gyakorlatot. A közigazgatás különböző szervei a körülmények és az egyes szolgáltatási területek sajátosságai alapján döntöttek szervezeti vagy módszerbeli újítások bevezetéséről.

[86] Jóllehet az ország rezisztenciája az angolszász eredetű menedzsmentteóriákkal szemben mindig is jellemző volt, azonban a nyolcvanas évek neoliberais politikája nyitott a privatizáció irányába. Ezt tükrözte például Alain Juppé miniszterelnök 1995-ben meghirdetett körlevele,^[89] majd a Jacques Chirac, valamint Nicolas Sarkozy által folytatott közszolgáltatási modernizációs program is.

[87] Néhány olyan elem, mely az NPM-hez volt köthető, mint például a szerződések rendszere (*contracts/conventions*), már jóval az NPM kialakulása előtt a francia közszolgáltatási tradíció részét alkotta, mivel ennek révén tudták a helyi szint (*commune*) fragmentációjából^[90] fakadó hátrányokat orvosolni.

[88] Szintén bevett gyakorlat volt a kiszervezés (*délégation*) alkalmazása a közüzemi szektorban, így a városi ellátók e feladatok vonatkozásában már régóta kisebbségi pozícióban voltak. A vízszolgáltatás, a szennyvízkezelés, a közutak fenntartása és más szolgáltatások magántársaságok feladata volt, melyek rendszerint egy nagyobb, nemzeti vagy nemzetközi szervezet részeként működtek.

[89] A nyolcvanas években induló és töretlenül folytatódó közüzemi privatizáció negatív hatásai azonban viszonylag korán jelentkeztek. Az árak és a díjak rohamos emelkedéséből származó hátrányok meghaladták a privatizációból származó többletet, ami a fogyasztók elégedetlenségét^[91] vonta maga után. A választók támogatásának elvesztése miatti félelem végül azt eredményezte, hogy újra önkormányzati tulajdonba vettek egyes szolgáltatásokat.

[90] A német fejleményekhez hasonlóan itt is megbomlott, illetőleg átalakult a korábban homogén önkormányzati struktúra. A kvázi kormányzati, félönkormányzati és más típusú szervek együttese egy komplex kormányzási szerkezetet^[92] eredményezett, mely negatívan hatott az önkormányzatok irányítási képességére és a működés hatékonyságára.

[91] A kilencvenes évektől az országban fokozatosan bevezették a teljesítmény- és minőségmenedzsment különböző formáit, azon túl, hogy a jogalkotás is megfelelő háttérrel biztosított a városi szolgáltatások modernizációja számára. Az 1994-ben meghozott kormányzati döntés támogatta az új könyvelési és költségvetési rendszerek alkalmazását, ami közeledést jelentett a piaci jellegű megoldásokhoz. A 2001-es pénzügyi reformcsomag továbbvitte a már megkezdett folyamatokat a dekoncentrált szervek körében, a teljesítményértékelés, a minősítés, a kimenetre koncentráló költségvetés bevezetésével.

[92] A helyi szervek társadalmi támogatását szolgálta az ún. teljesítménytáblák^[93] (*tableaux de bord*) alkalmazása, melyeket az egyes szolgáltatások megfigyelésére és mérésére vezettek be. A teljesítménytáblák elterjedése az egyes részlegek szoros ellenőrzésének a lehetőségét teremtette meg. Ugyanakkor egy idő után a túl sűrű és gyakori kontroll ellenállást váltott ki, különösen ott, ahol

a teljesítmény könnyen mérhető volt és az alkalmazottak egyéni értékelésére^[94] is mód nyílt.

[93] Mindez alátámasztja azt a megállapítást, hogy a teljesítménymenedzsment kulturális beágyazottsága korlátozott, még a haladónak tekinthető nagyvárosok esetében is. Ahogy Alistair Cole és Glyn Jones fogalmazott: „az ország az NPM-napirend azon elemeit választotta, melyek összhangban vannak a sajátos intézményi kontextussal”.^[95]

[94] Kiemelendő, hogy francia önkormányzatoknál – különösen a szociális vagy a közüzemi szolgáltatások körében – bevett eljárás a különböző önértékelési módszerek alkalmazása. Az ötvenezernél nagyobb lakosságszámú települések többsége alkalmaz ilyen metódust a városi kormányzás – szakpolitikáktól független – irányítási képességének az erősítésére, az ún. politikai egoizmus meghaladása céljából.

[95] A közszolgáltatások színvonalának jelentős változása volt megfigyelhető azokon a területeken, ahol a szakpolitikai orientáció ún. szolgáltatási projektek^[96] kialakításához vezetett. Ennek során a képviselők mérhető célokat határoztak meg a felelős részlegek számára a következetes végrehajtása céljából.

[96] Mindazonáltal a francia önkormányzatok esetében nem lehet általánossá váló, új gyakorlatról beszélni, tekintettel arra, hogy a fenti újítások egy része már korábban az intézményi gyakorlat szerves része volt. Annál is inkább, mert a változások elsősorban a nagyobb városokban és a megyékben voltak érzékelhetők, míg a kis települések többsége éppen mérete és az igazgatási kapacitás hiánya^[97] miatt érdemben nem vett részt a folyamatokban.

6.4. A legalizmus dominanciája: Olaszország

[97] A kilencvenes években Olaszországban a politikai rendszer folyamatos válságának is tulajdoníthatóan számos reform megvalósítására került sor, egyrészt az erős nemzetközi hatással bíró közmenedzsment befolyásának, másfelől pedig a Franco Bassanini^[98] nevével fémjelzett reformoknak köszönhetően.

[98] A Bassanini-féle törvények az új közmenedzsment olasz változatának a normatív hátterét biztosították, s a közigazgatás decentralizációját^[99] állították a középpontba. Az erős, a központi adók felett is rendelkező központi hatalom és a decentralizált, a közkiadások túlnyomó többségét felhasználó területi és helyi igazgatás közötti egyensúlytalan helyzetet igyekeztek felszámolni. A decentralizáció megerősítette a régiók státuszát és feladatait, de nem bővítette az önkormányzatok viszonylag szűk funkcióit.

[99] Szemben a némettel és a franciával, a közmenedzsment olasz verziója nem a helyi szervek kezdeményezése, hanem olyan jogszabályok (törvények, rendeletek, körlevelek) elfogadása révén bontakozott ki, melyek előírásokat tartalmaztak arra nézve, hogy milyen eszközökkel és módszerekkel kell a kitűzött célokat megvalósítani.

[100] A teljesítménymenedzsment (*misurazione dei servizi*) és az új eredményközpontú szervezeti irányítás szempontjából meghatározó volt az 1995-ben és 1997-ben elfogadott költségvetési reform, valamint az 1990. évi 142. törvény, mely kötelezte az önkormányzatokat új menedzsmentmetódusok bevezetésére.

[101] Az 1995-ben elfogadott jogszabálynak^[100] központi eleme volt az ún. menedzsmentterv (*piano esecutivo di gestione*), mely támogatta az új ellenőrzési eszközök népszerűsítését, célokat, teljesítménykövetelményeket tűzött a menedzserek számára, amellet, hogy a hatékonyság és hatékonyság indikátorait is meghatározta. A terv célszerződések és eredményközpontú erőforrás-allokáció révén megkülönböztette a végrehajtó szervezet (*guinta*) és az adminisztratív igazgatók (*dirigenti*) feladatait.

[102] Szintén a politika és az adminisztráció következetes elválasztása jegyében az amerikai városi menedzser (*city manager*) mintájára vezették be az általános igazgató^[101] (*direttore generale*)

funkcióját, aki mint professzionális vezető a polgármester munkáját volt hivatott segíteni.

[103] Az 1995-ös rendelet kötelezővé tette az eredményszemléletű könyvelést az önkormányzatok számára, ami meghatározott célok alapján a költségek és a tevékenységek monitoringját és folyamatos értékelését (evalváció) jelentette. Szintén jogszabály írta elő a szolgáltatási karták (*carta dei servizi*) bevezetését, melyek az ügyfelek elégedettségét és a minőségi mutatók mérését szolgálták.

[104] A jogszabályok által kezdeményezett reformcélok végrehajtása azonban nem volt töretlen, a megvalósítás deficitjei itt is viszonylag korán jelentkeztek. Lényeges különbségek alakultak ki az egyes régiók között, ami alapvetően kulturális okokra volt visszavezethető. Elsősorban a fejlettebb, északi régiók városai vállaltak úttörő szerepet az új módszerek alkalmazása terén, de az elfogadás vagy az elutasítás nagyban függött a helyi aktorok (polgármesterek, politikusok, hivatalnokok) hozzáállásától is.

[105] Az új közmenedzsment hatott a helyi döntéshozatali folyamatokra, az igazgatási kultúrára is. Az átláthatóság, a költségtakarékosság, a minőségellenőrzés szempontjainak előtérbe kerülése, teljesítménycélok meghatározása, valamint a teljesítményalapú díjazás egyaránt jelezte a korábbi gyakorlat változását. Az új eszközök és mechanizmusok arra kötelezték a politikusokat és a hivatalnokokat, hogy a folyamatokat a maguk valóságában lássák, s ne bújjanak a szabályok mögé.

[106] A jelentősnek mondható változások ellenére a közmenedzsment jellegű reformok következetes végigvitele nem történt meg az államigazgatásban^[102] sem. A francia eredetű igazgatási doktrína és egyvelege továbbra is meghatározó maradt. Egy, a kétezres évek elején elvégzett felmérés^[103] adatai alapján az olasz városi önkormányzatoknak csak egynegyede vezetett be teljesítményindikátort a hatékonyság és hatásosság mérésére. Még a fejlettebb északi régióban^[104] is jelentős lemaradások voltak észlelhetők.

[107] Az 1995-ös nagyszabású menedzsmentterv célkitűzései ellenére az önkormányzatok többsége továbbra is a hagyományos forrásallokációt alkalmazta az eredményközponti költségvetés helyett. Egyedül a pénzügyi indikátorok általános alkalmazása utalt arra, hogy a számtalan mellőzött vagy részlegesen adaptált módszer ellenére van új, konstans új^[105] az olasz önkormányzatok szolgáltatási gyakorlatában.

7. A közmenedzsment alkalmazásának kísérletei a kelet-közép-európai országokban

[108] Míg a fejlett nyugati államokban a közigazgatás reformja során a menedzsmentmódszerek alkalmazása az elmúlt évtizedekben közel azonos problémákra (drága és túlméretezett közszektor, deficités költségvetés, alacsony szolgáltatási színvonal, legitimációs válság) volt visszavezethető, addig a kelet-közép-európai országok kiindulópontja teljesen eltérő volt.

[109] Fontos kiemelni, hogy a közmenedzsment fogalma is csak megszorításokkal alkalmazható a régió országai esetében, mivel a kormányzás, közigazgatás változásának egyes szakaszaiban a menedzsment-teória nem egy átfogó, új filozófia következetes érvényesítését jelentette, hanem inkább az aktuális szükségletekre történő közvetlen reagálást, egy vagy több elem (privatizáció, kiszervezés stb.) inkább taktikus, mintsem stratégiai^[106] alkalmazását.

[110] 1990 után, az átmenet időszakában az elsődleges közjogi feladat mindenütt a jogállam kiépítése, a piacgazdaság bevezetése, a demokratikus intézményrendszer létrehozása volt. Sürgető igényként jelentkezett a politikai rendszer demokratizálása, a fékek és ellensúlyok rendszerének kiépítése, a decentralizáció, a civil társadalom újjáélesztése.

[111] Az alkalmazott módszerek, eszközök és az időzítés is országról országra változott a történelmi hagyományoknak, a politikai, társadalmi, intézményi és kulturális sajátosságoknak megfelelően. Az előcsatlakozás időszakában a régió országaiban a közép-kelet-európai specifikus eszközök (jogi-strukturális korrekciók, a bürokratikus folyamatok áramvonalasítása, kontrollmechanizmusok stb.) és

a közmenedzsment-metodikák egyaránt meghatározók voltak az átalakulásban. Az idő előrehaladtával azonban az utóbbiak aránya megnövekedett, és befolyásuk a kezdeti mérsékelnél fokozatosan erősebbé vált, majd később, a csatlakozás után visszaesett.

[112] A demokratikus, nyugat-európai normáknak megfelelő intézményi és igazgatási kapacitás kiépítésben jelentős szerepet játszottak a különböző nemzetközi szervezetek^[107] és tanácsadó cégek. A mintakövetés során azonban gyakran figyelmen kívül maradtak a fogadó ország sajátosságai, ami nem kedvezett a fejlett polgári demokráciákban bevált módszerek alkalmazásának. Világossá vált, hogy a menedzsmenteszközök és -módszerek a klasszikus weberi bürokrácia intézményes hagyományainak hiánya esetén eredményesen nem alkalmazhatók, adott esetben számos diszfunkcióhoz^[108] vezetnek. A jól működő, demokratikus intézményrendszer ugyanis előfeltétele^[109] a lehetséges modernizációs alternatívát jelentő menedzsmenteszközök alkalmazásának.

[113] A tranzitországok helyzetének ellentmondását jól tükrözte az a tény, hogy számos esetben még az alapvető demokratikus intézményi, szervezeti keretek is hiányoztak,^[110] mégis folyamatos volt újabb, a modernizációt vélhetően vagy valóban szolgáló eszközök, eljárások bevezetése.

[114] A múlt közös örökségeként a jogállami (*Rechtsstaat*) kultúra továbbélését jelentette a kormányzati gyakorlatban a jogi szabályozás szerepének túlértékelése, a közpolitikai problémák adekvát kezelése helyett újabb és újabb szabályok elfogadása^[111] (túlszabályozás).

[115] A demokratikus politikai és gazdasági berendezkedés alapjainak megteremtésével közel egy időben jelentkező követelmény volt az uniós csatlakozásra történő felkészülés, a szükséges intézményi kapacitás kiépítése a közigazgatásban, a hatékony, kiszámítható, transzparens és legitim közszektor megteremtése. Mivel a csatlakozási kritériumok teljesítése során az *aquis communautaire* nem jelentett átfogó referenciát, így csak egyes részterületeken (közzszolgáltat, pénzügyi ellenőrzés) történtek változások, melyek kivétel nélkül központilag irányított^[112] lépések voltak.

[116] A csatlakozást követően csak Lettországon és Litvániában hajtottak végre komplex, a közigazgatás minden alrendszerét felölelő reformot, más országokban a megkezdett változások lelassultak (Csehország, Szlovákia, Magyarország), majd a további fejlesztések, modernizációs lépések^[113] elmaradtak.

[117] Szlovákiában kevés megbízható adat áll rendelkezésre a piaci módszerek alkalmazásának hatékonyságával kapcsolatban. Az empirikus elemzések azt mutatják, hogy a szolgáltatások külső szervek által történő megvalósítása gyakran költségesebb, ugyanakkor vannak olyan közzszolgáltatások, melyek vonatkozásában a kisserződés sikeresnek mondható.

[118] 1998–2006 között a liberális reformoknak köszönhetően a helyi közzszolgáltatások jelentős része kisserződésre^[114] került, így azok biztosítását különböző társasági formákban működő szervezetek látták el. Jóllehet az önkormányzatok tisztában vannak a versenykiírások jogszabályi követelményével, mégsem alkalmazzák azokat. A külső beszállítók tevékenysége nem átlátható, a nyitott pályázat (tender) ritka, a nyilvánosságot nélkülöző megállapodások dominálnak.

[119] A városi önkormányzatok *benchmarking* jellegű (eljárás és teljesítmény) vizsgálatára^[115] a kétezres évek közepén került sor. A kísérlet részleges volta miatt azonban az adatok nem voltak elegendőek megalapozott, tárgyyszerű következtetések levonására. 2006 után a hatalomra kerülő koalíciós kormány az erős állam politikája jegyében a központosítást állította vissza a közzszolgáltatások terén.

[120] A Cseh Köztársaságban az első, és szintén kísérleti *benchmarking* teszt 2000 és 2002 között Ostrava városában zajlott le, a *British Know How Fund* támogatásával. E teszt középpontjában két közzszolgáltatás, a szemétygyűjtés és megsemmisítés hatékonyságának a vizsgálata állt. Az eredmények az egyes önkormányzatok teljesítménye között jelentős eltéréseket mutattak, ami a helyi körülmények meghatározó szerepére utalt.

[121] A tapasztalatok szerint a közzszolgáltatási teljesítmények egzakt mérésére irányuló kísérletek

mindkét országban embrionális állapotban^[116] vannak. Így értelemszerűen az eredmények teljesítményre gyakorolt hatása minimális és esetleges.

[122] Lengyelország^[117] tipikus képviselője azon államoknak, ahol a jogi megközelítés dominál a közigazgatási reformok megvalósítása során, s nem érzékelhető nyitottság és érdeklődés a menedzsmentmódszerek iránt.

[123] A kormányzati gyakorlatban az egyik meghatározó célkitűzés, más feladatok mellett,^[118] a közszektor méretének és feladatainak a csökkentése. Hangsúlyos elem a korszerű információtechnológiai vívmányok alkalmazása a közszolgáltatások terén, az e-közigazgatás széles körű bevezetése. Szintén kísérleti jelleggel bír a költség-haszon elemzés módszerének alkalmazása a közpolitikai programok megalapozása és végrehajtása során.

[124] Folyamatosan jelen vannak a rendszer átszervezésével (modernizációjával) kapcsolatos törekvések, melyek inkább inkrementálisak, mintsem radikálisak. Ugyanakkor a túlszabályozás gyakran alacsony színvonalú, inkonzisztens jogszabályokban ölt testet. Elfogadott álláspont, hogy sem a kizárólagos menedzsmentmegközelítés, sem pedig a domináns jogi szemlélet nem megoldás egy olyan intézményi környezetben, ahol alacsony a jog iránti tisztelet (kormányzati és helyi szinten egyaránt), s amely nem kedvez a kormányzati és a szolgáltatási feladatok hatékony megvalósításának. Közmenedzsment-reformok bevezetése jól működő, szabályozott és ellenőrzött weberi rendszer nélkül bizonytalansággal és deviációkkal (korrupció) járna.

[125] Mindezen vitákkal a háttérben számos megközelítés a közmenedzsment és a klasszikus weberi tanok sajátos kombinációjának (neoweberi állam) a megvalósítását támogatja a sajátos lengyel viszonyok figyelembevételével.

[126] Magyarországon a klasszikus bürokratikus szervezetrendszer stabilizálását követően 2002-ben vetődött fel először mérsékelt menedzsmentreformok alkalmazása, a decentralizáció és dereguláció^[119] alkalmazása révén. 2006 után inkább esetlegesen, mintsem koncepcionálisan kerültek bevezetésre a közigazgatás egyes szintjei^[120] és feladatai^[121] tekintetében a közmenedzsment-módszerek. A közigazgatás-fejlesztési, -modernizálási programok szinte kizárólag kormányhatározatokban^[122] öltetnek testet, a domináns jogi szemlélet a jogalkotás, szabályozás (újraszabályozás) minőségének a javításában látja az előrelépés útját. Ugyanakkor kiegészítő jelleggel találhatók utalások egyes menedzsmenteszközökre és módszerekre is. Így például elvárásként fogalmazódik meg a politika és a közigazgatás szétválasztása, a privatizáció eszközeinek szelektív alkalmazása és a helyi közszolgáltatások kiszervezése. Beruházások valósulnak meg állami és magánvállalkozások kooperációja révén (*public-private partnership*, PPP), a teljesítményértékelés rendszere,^[123] valamint az Általános Keretértékelési Rendszer (*Common Assessment Framework*, CAF) is megjelenik a közigazgatási szervek gyakorlatában.

[127] Mindezek a fejlemények nem változtatják meg, csak árnyalják a magyar közigazgatás hagyományosan jogi karakterét, a jogi szabályozás dominanciáját, s nem utolsó sorban az állam, az állami szervek meghatározó szerepét a politikai, gazdasági, társadalmi célok elérésében.

[128] Ez természetesen nem jelenti a szektorok közötti együttműködés teljes hiányát, valamint a hierarchikus koordináció kizárólagosságát. A piaci és a nonprofit szektor szerepe és részesedése az állami feladatokból számtalan, korántsem konstans tényező által behatárolt, s az aktuális kormánypolitikai célkitűzések nyomán folyamatos változások tárgya.

[129] A rendszerváltozás után a közmenedzsment teóriája elsősorban a nemzetközi donorszervezetek közvetítése révén alternatívát jelentett a kelet-közép-európai rendszerváltó kormányok számára, azonban sem a legalitás továbbélő hagyománya, sem pedig az aktuális gazdasági, társadalmi feltételek nem kedveztek az átfogó és konzekvens adaptációnak.

[130] 2010 után a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válság negatív hatásainak az enyhítése, valamint a liberális gazdaságpolitika sikertelensége miatt fordulatot jelentett Magyarországon az állam

szerepének az erősítése, számos alapvető közszolgáltatás újbóli államosítása^[124] a hatékonyság és költségtakarékosság jegyében. Ezek a lépések a központosítást, az integrációt és a hierarchikus koordinációt helyezték meghatározó pozícióba, összhangban a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési programokban^[125] megfogalmazott célkitűzésekkel. A dokumentumok a nemzetközileg elfogadott „good governance” fogalom helyett a jó állam^[126] címkéjét használják, mely az egyének, a közösségek és a vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.

[131] Míg a programok rendszerszintű javaslati ellentétesek az NPM irányzat szellemiségével, addig a szervezeti szintű változtatások illeszkednek a menedzsmentirányzathoz.^[127] Fontos az ügyfelek igényeinek kielégítése, a részvételi formák alkalmazása, a hatékonyabb és takarékosabb szervezeti működés, valamint a stratégiatervezés, a teljesítményértékelés és az információtechnológia alkalmazása. A személyes felelősség és az ellenőrzési rendszerek megerősítése azt mutatja, hogy a politika újfent a karrierrendszer^[128] megerősítésében látja az állami célok megvalósításának az egyik biztosítékát.

[132] A két dokumentum összességében egyfajta kompromisszum révén a neoweberi állam ideáját^[129] tartja mérvadónak, mely ötvözi a klasszikus bürokrácia értékeit (jogszerűség, kiszámíthatóság, hatékonyság) a menedzsment rugalmasságával, fogyasztói orientációjával. Ennek gyakorlati megvalósítása azonban vélhetően csak számos ellentmondás és konfliktus feloldása^[130] révén lehet sikeres.

8. Az új közmenedzsment után

[133] A nagyobb hatékonyság és a jobb szolgáltatási minőség iránti igény általánossá válása jellemezte a gazdasági válságot követő éveket is. A kilencvenes évek végén azonban, jóllehet a reformok napirenden maradtak, újabb fordulat következett be, melyet a megváltozott hívószavak is jeleznek. A kormányzás (*governance*), partnerség (*partnership*), a közös kormányzás (*joint-up government*), teljes kormányzás (*whole of government*), a bizalom és az átláthatóság kategóriái kezdik uralni a politikai, kormányzati közbeszédet, jelezvén az új napirendet.^[131]

[134] A hatékonyság és a minőség fontossága nem halványult el,^[132] a közmenedzsment nem szándékolt és járulékos mellékhatásai mégis fordulattal jártak. A korábban egységes közszervezetek kisebb, speciális célú ügynökségekre történő felbontása a nagyobb menedzsmeri szabadság reményében nemcsak súlyosbodó koordinációs problémákat vont maga után, hanem a döntésekért való felelősség megállapítását is nehezítette. Nem véletlen, hogy a különböző döntési centrumok, valamint a szolgáltatások koordinációjának újbóli megerősítése határozta meg az aktuális reformirányt.

[135] Szintén a vizsgált időszakban vagyunk tanúi az információs technológia robbanásszerű fejlődésének, ami értelemszerűen éreztette a hatását a kormányzás és a közigazgatás működésében, különösen a közszolgáltatások megvalósításában. A kormányok jelentős beruházások révén segítik a modern információs rendszerek alkalmazását, a gyorsabb, hatékonyabb tájékoztatást, az állami szervek és az állampolgárok együttműködését. Természetesen a gyakorlatban számos verziója van az e-kormányzásnak is. Van, amelyik megerősíti a hagyományos bürokrácia hierarchiáját, van, amelyik segíti a közmenedzsment intézményeit, s van olyan, amely támogatja a hálózatos kormányzás rendszerét. Minden a célok és a kontextus függvénye, melyben az újítás bevezetésre került.

[136] Azt nehéz megmondani, hogy ez a változó napirend – kormányzás, partnerség, e-kormányzás és így tovább – valóban egy új hullámot jelent-e, s ha igen, mi jellemzi ezt az új hullámot. Lényegében maguk a fogalmak is, mint például irány vagy hullám, általános kategóriák. A közszektor változásai gyakran hasonlítanak a geológiai rétegekéire, amikor az új rétegek ráakódnak a régiekre anélkül, hogy teljesen elfednék azokat, így a korábbiak gyakran fel- felbukkannak a felszínen.^[133] Egyes intézmények megtartják a nevet, de a cél megváltozik, míg más esetekben új szervezetek jönnek létre

a régiek mellett, így a hibrid formák komplex rendszere alakulhat ki.

[137] A klasszikus konfiguráció szerint az európai adminisztratív rendszerek fejlődése ciklikus: a közös alapok kialakulását a nemzeti differenciák létrejötte követi, majd a nemzeti sajátosságokat újfent az egységesítő trendek. A ciklusok egyes fázisai főként az intézménytörténethez, míg mások a szellemtörténethez kapcsolódnak.^[134]

[138] Az egymással versengő narratívák a kilencvenes évek óta más és más hangsúlyok révén kormányzásról, hálózatokról, partnerségről vagy poszt-NPM-ről beszélnek. Az elmúlt harminc évben az NPM egyet jelentett a közszektor reformjával, szinonimája volt annak. Több mint 15 éve erős kritikák tárgya^[135] a hatékonyság és a teljesítménycentrikusság miatt, ami gyengít olyan értékeket, mint például az egyenlőség, az igazságosság vagy a méltányosság.

[139] Mindenesetre kijelenthető, hogy az új közmenedzsmentet mindig is ellentmondások övezték. Kulturális, etikai és politikai jellege nem igazán illett néhány ország (Franciaország, Németország és a mediterrán államok) gyakorlatába. Közismert volt, hogy Franciaországban és az Európai Bizottságban angolszász teóriának tekintették. Sőt, a késői kilencvenes években még azokban az országokban is (Ausztrália, Új-Zéland, Egyesült Királyság és az USA) támadások tárgya volt ahol valamikor kialakult, s messzire jutott. Más kérdés, hogy egyes megoldásai időtállóak^[136] bizonyultak.

[140] Mindez azt jelentette, hogy más modellek kerültek a viták középpontjába, és már nem az új közmenedzsment volt a megoldás a közszektor számos problémájára. Ahogy korábban említésre került, a harmadik hullám olyan ideákat jelentett, mint a globalizáció, a kormányzás, a hálózatok vagy a partnerség.

[141] Fontos hangsúlyozni, hogy az új közmenedzsment három évtizede csak mesterségesen osztható fel jól elhatárolható szakaszokra, periódusokra. A gyakorlatot a hibrid szervezetek egymásmellettisége, a különböző struktúrák jól-rosszul illeszkedő rétegei, a célok és módszerek alapján egymással történő helyettesítése jellemezte. Sőt, mind a retorika, mind pedig a gyakorlat is eltérő volt az egyes országokban. Ausztrália, az Egyesült Királyság és az USA volt a leglelkesebb propagálója és exportőre a menedzsmentgondolatoknak.

[142] Mára már tény az NPM közelmúltig ható dominanciája. Jellegét tekintve az NPM több volt, mint múló divatirányzat, eredeti nézetrendszert alkotott a neoliberalizmus jegyében. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy az ideológiákat a valóság realitásai hozzák vissza a földre. Az ismeretek, a tudás megbízhatóságának legbiztosabb jele, ha a kételkedés folyamatosan kíséri az új gondolatok útját. Ez a továbblépés garanciája.

9. JEGYZETEK

[1] Owen E. HUGHES: *Public Management and Administration. An Introduction*, New York, Palgrave Macmillan, ³2003, 6–8.

[2] Hal G. RAINEY: „Public Management: Recent Developments and Current Prospects” in Naomi B. LYNN – Aron WILDAVSKY (szerk.): *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatnam, Chatnam House, 1990, 158.

[3] HORVÁTH M. Tamás: „A közmenedzsment mint diszciplína” *Jogtudományi Közlöny* 2006/10, 376.

[4] JENEI György: *Közigazgatás-menedzsment*, Budapest, Századvég, 2005, 13.

[5] HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*, PhD-értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2004.

[6] VASS László: „Az » új közmenedzsment « és a hatékonyság javítása a közigazgatásban” *Magyar* 20. oldal

[7] SZABÓNÉ SZEKENYI Georgina (szerk.): *Közszolgálat: Közigazgatási Menedzsment és Reformzsargon. Public service : public administration management and reform jargon = Öffentlicher Dienst : Verwaltungsmanagement und Reformjargon*, Budapest, Szakszervezetek Együttműködési Fóruma, 2004, 253–254.

[8] Ez a funkció a szabály- és eljáráscentrikus közigazgatási szervek esetében jóllehet szintén fennáll, de kevésbé jellemző.

[9] A hagyományos közigazgatás a szervezet belső viszonyaira koncentrál, a stratégiát adottnak tekinti, így a hosszú távú célok figyelmen kívül maradhatnak.

[10] Graham ALLISON: „Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?” in Frederick S. LANE (szerk.): *Current Issues in Public Administration*, New York, St. Martin's Press, 1982, 17.

[11] Ezek Horváth M. Tamás szerint: a közigazgatási szervek közhatalom (impérium) birtokában kikényszeríthető döntéseket hoznak, míg a közmenedzsment a közigazgatási szerv olyan tevékenysége, amit fő szabály szerint mellérendeltségben folytat, nem az államon belül, hanem alapvetően a szektorok relációjában. HORVÁTH M. (3. j.) 377.

[12] Walter J. M. Kickert mutat rá összehasonlító munkájában, hogy az erős jogi tradíciókkal bíró európai államokban (Franciaország, Németország, Olaszország stb.) éles a választóvonal a köz- és a magánjog között, így az igazgatás menedzsmentszemléletű megközelítése nem meghatározó, másodlagos, s nemzeti sajátossággal bír. Walter J. M. KICKERT: „Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A Historical-Institutional Analysis of France, Germany and Italy” *Public Management Review* 2005/4, 538–563.

[13] Például George A. BOYNE: „Public and Private Management: What's the Difference?” *Journal of Management Studies* 2002/1, 97–122.

[14] Természetesen ennek a fordítottja is igaz: a magánszervezetek irányításában és vezetésében is jótékony hatással járhatnak a közszférából átvett bevált jó megoldások, hasznos tapasztalatok.

[15] BOYNE (13. j.) 99.

[16] BOYNE (13. j.) 98–100.

[17] Ugyanakkor a közszervezetek nyitottságát valló tanulmányok alkalmazták a legmegbízhatóbb módszertani apparátust.

[18] J. A. CHANDLER: „Public Administration and Private Management. Is There a Difference?” *Public Administration* 1991/3, 385–392.

[19] Ezek a célok gyakran konfliktusban állnak egymással, s ún. versengő célok, melyek egyidejű teljesítése nehéz vagy kizárt.

[20] Hal G. RAINEY – Robert W. BACKOFF – Charles H. LEVINE: „Comparing Public and Private Organizations” *Public Administration Review* 1976/2, 233–244.

[21] Uthalhatunk itt a kereskedelemmel, illetve szolgáltatással foglalkozó cégek, vállalkozások rendkívül részletes és kifinomult általános szerződési feltételeire vagy üzletszabályzataira.

[22] Pontosabban más az értékek hierarchiája.

[23] ALLISON (10. j.) 29.

[24] A gazdasági válságok és a háborúk oka a fizetőképes kereslet hiánya, ami nem tudja felszívni a termelékenység növekedésének eredményeit, megbomlik a piaci egyensúly. Az állam feladata a keresleti többlet előállítás. Kompromisszumot kell teremteni a munka és a tőke érdekei között.

[25] Az elmélet éles kritikát jelentett a túlméretezett és alacsony hatékonyságú kormányzással szemben.

[26] Public Choice Theory.

[27] A fő tétele a racionalitás átfogó feltételezése. „A racionális embert azok az ösztönök irányítják, melyek keretében tevékenykedik. Nincs jelentősége a saját kíváncsainak, el kell tántorítani azoktól az aktivitásoktól, melyek büntetést vonnak maguk után, s ösztönözni kell azok irányába, melyek jelentős jutalmakat biztosítanak. A jutalom és a büntetés vezérli a tudósokat és politikusokat, éppúgy, mint a majmokat.” George STIGLER: *The Citizen and the State*, Chicago, University Press Chicago, 1975, 171.

[28] Összevetve a közigazgatás meglehetősen homályos közérdek-fogalmával, a közgazdaságtan pontosságot, jövőképet és valós tényeket kínált, amit az emberek viselkedésének motivációs elmélete támasztott alá. HUGHES (1. j.) 61.

[29] Gordon TULLOCK: „Public Decisions as Public Goods” *Journal of Political Economy* 1971/4, 913–918 ; Allen BUCHANAN: „Toward a Theory of the Ethics of Bureaucratic Organizations” *Business Ethics Quarterly* 1996/4, 419–440.

[30] Az elmélet több évtizedes gyakorlati alkalmazása vegyes képet mutat. A piac nem minden körülmények között működik jobban a bürokráciánál. Az egyéni racionalitás feltételezése túlzó, és figyelmen kívül hagyja a hivatalnokok köz iránti elkötelezettségét. Az elmélet legfontosabb hatása a közhivatalnokok motivációjának kérdésessé tétele bizonyos szituációkban.

[31] *Principal-agent theory*.

[32] A választást az dönti el, hogy a viselkedés vagy az eredmény megfigyelése és mérése költségesebb.

[33] Lásd erre vonatkozóan Oliver E. WILLIAMSON: „Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective” *Journal of Law, Economics, & Organization* 1999/1, 308–332.

[34] Ezek lehetnek *ex ante* (tervezet előkészítése, tárgyalás, garancia) és *ex post* (alku, működés) költségek.

[35] A piaci és hierarchikus koordinációs mellett lehetséges egyéb alternatíva is, például a hálózatos megoldás, amely vegyíti a két koordinációs mechanizmus tulajdonságait.

[36] Az állami szektorban gyakori a piaci koordináció alkalmazása például a takarítás, a karbantartás, a jogszolgáltatás vagy az ellátási feladatok esetén.

[37] Max Weber a *Gazdaság és Társadalom* című munkájában a bürokrácia ideáltípusát alkotta meg, melynek csak tökéletlen változatai a gyakorlatban működő közhivatalok. Max WEBER: *Gazdaság és Társadalom*, ford. JÓZSA Péter, Budapest, KJK, 1967.

[38] Az egészségügyi, oktatási, szociális, kulturális, társadalombiztosítási stb. ellátások fejlett rendszere a közszektor növekedéséhez és az állami újraelosztás erősödéséhez vezetett, s a közkiadások meredek emelkedését vont maga után. Az állami szerepvállalás expanziója felvetette a kormányzás hatékonyságának és eredményességének a kérdését. Éppígy a vita középpontjában állt a közpénzek célszerű felhasználása s az ezzel kapcsolatos felelősség kérdése is.

[39] Christopher POLLITT: *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, Oxford, Basil Blackwell, 1993.

[40] Michael BARZELAY: *Breaking Through Bureacracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley – Los Angeles, University of California Press, 1992.

[41] Zhiyong LAN – David H. ROSENBLOOM: „Public Administration in Transition?” *Public Administration Review* 1992/6, 535–537.

[42] David OSBORNE – Ted GAEBLER: *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is*

[43] Laurence E. LYNN: „The New Public Management as an International Phenomenon: Questions from an American Skeptic” in Lawrence R. JONES – Kuno SCHEDLER – Stephen W. WADE (szerk.): *Advances in International Comparative Management: International Perspectives on the Public Management, Supplement 3*, Greenwich, JAI Press, 1997.

[44] „Mindazonáltal nincs semmi új az NPM hatékonyság iránti elkötelezettségében. Valójában, ami kitűnik, az az évtizedeken keresztül tartó vita és vélekedés a kormányzati hatékonyság okairól és forrásairól, arról, hogy mit jelent a hatékonyság és hogyan érhető el. Ily módon a paradigmaváltás a közigazgatás értékei körében kevésbé tekinthető olyan fundamentálisnak, mint ahogy azt az NPM képviselői beállítják. Mint a jó igazgatás előírt doktrínája, az NPM és a közigazgatás megelőző irányzatai, nézetei (Northcote–Trevelyan-javaslatok az 1850-es évek Nagy-Britanniájában, a progresszív áramlat a késői XIX. századi USA-ban vagy a tudományos vezetés irányzata a harmincas években) valamennyien hasonló alapértékek fontosságát hangsúlyozták. Hood és Jackson is úgy találta, hogy az NPM egyes elemeiben hasonlít a késői kameralisztikára, amely a XVIII. századi Európában prosperált. Így nincs semmi különösen új az adminisztratív filozófiában, az igazgatással kapcsolatos nézetek, mint a divat, gyakran korábbi eszmék újrahasznosított változatai. Ami új a jelenlegi közszeiktört érintő reformok tekintetében, az nem a hatékonyság és a menedzseri kompetencia kiemelt kezelése, hanem az a politikai és ideológiai kontextus, amelyben ezek a témák újraértelmezést nyertek, illetve a reformok középpontjába kerültek.” Anthony B. L. CHEUNG: „Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas” *International Review of Administrative Sciences* 1997/4, 435–457.

[45] Wouter van DOOREN: *Performance Management in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, PhD értekezés, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, 2006, 227.

[46] Christoph DEMMKE: „Governmental, Organisational and Individual Performance. Performance Myths, Performance »Hype« and Real Performance” *Eipascope* 2006/1, 5.

[47] PUMA: *Public Management Reform and Economic and Social Development*, Paris, OECD, 1998.

[48] David Osborne – Ted Gaebler: *Új utak a közigazgatásban: Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*, ford. Hőgye Mihály – Jenei György, Budapest, Kossuth, 1994.

[49] A teljesítménymérés dimenziói: gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség és minőség. Az eredményes alkalmazás szempontjából fontos a kategóriák tartalmának világos meghatározása.

[50] Rosta Miklós: *Innováció, adaptáció és imitáció. Az új közszolgáltatás menedzsment*, Budapest, Corvinus Kiadó, 2012, 72–77.

[51] Christopher Pollitt: „30 Years of Public Management Reforms: Has There Been a Pattern? A Background Paper for the World Bank Consultation Exercise”, *Manuscript* 2011, 13.

[52] Az Egyesült Királyságban John Major miniszterelnöksége alatt bevezetett karta szolgáltatási sztenderdekkel állapított meg, s egyben lehetőséget biztosított az állampolgári észrevételek, panaszok visszacsatolására és azok orvoslására is. Magyarországon először 1999-ben, Ajka önkormányzata fogadott el szociális, oktatási és városüzemeltetési kartát. Az intézmény a kellő politikai és szakmai támogatása hiánya miatt nem tudott meghonosodni.

[53] 1996-ban, az Egyesült Királyságban az alsóház Közsolgáltatási Bizottsága által benyújtott jelentés szerint legalább tizenöt országban – így Argentínában, Ausztráliában, Kanadában, Amerikában, Belgiumban, Szingapúrban és másutt – már bevezették vagy bevezetni tervezik a szolgáltatási kartákat. Gavin DREWRY: „Citizen’s Charters. Service Quality Chameleons” *Public Management Review* 2005/3, 323.

[54] A szolgáltatás minősége nehezen megállapítható, az ügyfelek érdekeltsége alapvetően eltérő. Változatos, ellentmondó célok, illetve eltérő elszámoltathatósági és jogszabályi követelmények vannak

jelen.

[55] Például Patrick DUNLEAVY: „Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches” *Public Administration* 1986/1, 13–34.

[56] A támogatók az eredménycentrikusságot emelik ki, míg az ellenzők, a közmonopólium helyett a magánmonopólium veszélyét vetik fel, az árak egyoldalú emelkedése mellett.

[57] HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010, 260.

[58] Jellemző a kinevezésen alapuló, az élethossziglan tartó karrierrendszer, a szenioritás, a sajátos, védettséget biztosító nyugdíjrendszer fenntartása.

[59] A Westminster-modellt követő nyugati államokban a közvetlen pártpolitika befolyását igyekeznek távol tartani a közigazgatástól. A döntés és végrehajtás közötti utat átjárásokkal próbálják biztosítani.

[60] Lassú, bürokratikus, költséges ügyintézés, hosszadalmas eljárások, fásult, elkényelmesedett, érdektelen ügyintézők.

[61] OECD: *The State of the Public Service*, Paris, OECD, 2008, 23.

[62] Christoph DEMMKE: „Civil Service in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service” *Eipascopia* 2010/2, 10.

[63] A helyhatóságok politikai karaktere sohasem volt olyan meghatározó, mint például Kelet-Közép-Európa országaiban.

[64] *Quasi non-governmental organisations*, azaz kvázi nem kormányzati szervek.

[65] *Compulsory Competitive Tendering*.

[66] *Best Value Movement*. Ennek lényege a „value for money” (azaz a pénzért minőségi szolgáltatást kell biztosítani) elv érvényesítése.

[67] *Comprehensive Performance Assessment*.

[68] Localism Act 2011.

[69] Ennek értelmében a helyhatóságok minden olyan feladatot elláthatnak, amelyet törvény nem utalt más szerv hatáskörébe.

[70] A vízió szerint a társadalomban nagyobb szerepet kell, hogy kapjon az egyéni, szakmai, közösségi felelősség, a problémák közös megoldása. A progresszió, a társadalmi haladás motorja a közösség, nem pedig a kormány. Vivien LOWNDES – Lawrence PRACTHETT: „Local Governance Under the Coalition Government: Austerity, Localism and the »Big Society«” *Local Government Studies* 2012/1, 31.

[71] Az önkormányzatok és szomszédsági közösségek dönthetnek saját ügyeikben, a helyi viszonyokat közvetlenül érintő kérdésekben.

[72] Magántársaságok, piaci szervezetek, tulajdonosi közösségek stb. is bekapcsolódhatnak a közszolgáltatási gyakorlatba.

[73] Az önkéntes és jótékonyági kezdeményezések kormányzati támogatása.

[74] London például kiadásainak 95%-át a központi költségvetésből kapja. Ez a szám New York esetében 67%, Párizs vonatkozásában 83%.

[75] Mindez nem jelentette a rendszer statikusságát, még föderális szinten is szelektíven, lépésről lépésre hajtották végre a szükséges korrekciókat.

[76] *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*.

[77] Eredmények alapján történő vezetés.

[78] Az Európai Unió a közszeaktor versenyképességének erősítése céljából a közszolgáltatások deregulációját, a létező monopóliumok lebontását, valamint a korporatív szervezeti formák alkalmazását javasolta.

[79] Németországban elsősorban a korlátolt felelősségű társasági formát preferálták.

[80] A nagyobb német városokban az önkormányzatok ezekben a cégekben durván 30%-os tulajdoni hányaddal bírnak. Sabine KUHLMANN: „Reforming Local Public Services. Trends and Effects in Germany and France” *Public Management Review* 2008/5, 579.

[81] A megkérdezett önkormányzati vezetők 20%-a, míg az ifjúsági szervezetek vezetőinek 40%-a nyilatkozott úgy, hogy a privatizáció javította a szolgáltatások minőségét. A fennmaradó hányad ezzel ellentétes véleményt fogalmazott meg. KUHLMANN (80. j.) 580–581.

[82] Sabine KUHLMANN: „New Public Management for the »Classical Continental European Administration«: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy” *Public Administration* 2010/4, 1119.

[83] Christopher POLLITT nyomán az eset az ún. diskurzív konvergencia mintapéldája. Christopher Pollitt: „Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform” *Public Management Review* 2001/4, 471–492.

[84] A több mint tízezer lakossal rendelkező nagyobb városok közel 60%-a alkalmazta az egyablakos rendszert, míg 70%-uk meghosszabbította az ügyfélfogadási időt. Sabine KUHLMANN (82. j.) 1120.

[85] Ezt a metódust az önkormányzatok 33,1%-a, míg a módszer egyes elemeit a helyhatóságok 34,4%-a építette be a gyakorlatába, azaz a forrásfinanszírozás továbbra is meghatározó maradt.

[86] A külső szakértők, megbízottak díja jelentős tétel volt a büdzsében.

[87] Néhány termékkatalógus több mint ezer tételt tartalmazott. A helyhatóságok mindössze egynegyede élt ezzel a lehetőséggel, ami a reformok iránti lelkesedés fényében, mérsékelt eredménynek tekinthető. Sabine KUHLMANN: „Performance Measurement in European Local Governments: a Comparative Analysis of Reform Experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany” *International Review of Administrative Sciences* 2010/2, 340.

[88] Mindez nem a klasszikus weberi hivatali szervezet rehabilitációját jelentette, hanem az ún. neoweberi irányzat hajnalát. Lásd erről részletesen *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, Bratislava, NISPAcee Press, 2008.

[89] *Réforme de l'État et des services publics* (Az állam és a közszolgáltatások reformja).

[90] A Francia Köztársaságban közel 37.000 helyi önkormányzat működik, melyek átlagos lakosságszáma nem éri el az 1.500-at.

[91] Le Havre városában a privatizált iskolai kántin magasabb árait a szülők nem voltak hajlandók megfizetni, mivel az ellátás színvonala is csökkent. KUHLMANN (80. j.) 583.

[92] Lásd erre vonatkozóan Vincent HOFFMANN-MARTINOT – Hellmut WOLLMANN (szerk.): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden, VS Verlag Für Socialwissenschaften, 2006, 39–59.

[93] A kilencvenes évek közepén a közepes francia városok több mint 30%-a használt ilyen táblákat, 55%-uk vezetett be új könyvelési módszert, s negyedük alkalmazott ellenőrköt a szolgáltatások felügyelete céljából.

[94] A rutinjellegű ellenőrzés negatívan hathat az egyéni motivációra.

[95] Alistair COLE – Glyn JONES: „Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*

[96] Ilyen működött például a gyermekgondozás területén, ami nemcsak az óvodai szolgáltatás minőségét javította, de szoros és közvetlen kapcsolatot hozott létre az intézmények és a szülők között is.

[97] Az önkormányzatoknak erős a közjogi, politikai beágyazottsága, ugyanakkor viszonylag kevés közfeladatot látnak el, szemben a kormány területi és helyi szerveivel.

[98] Franco Bassanini, mint a közügyek és a régiók minisztere, 1997-től 2001-ig számtalan törvényt kezdeményezett az olasz közigazgatás modernizációja érdekében.

[99] Ennek eredménye volt a régiók jogi státuszának megerősítése és funkcióinak bővülése.

[100] 77/1995-ös rendelet.

[101] A városi igazgatókat rendszerint a milánói Bocconi Egyetem végzősei közül toborozták, mely intézmény Olaszországban vezető a gazdasági szakemberek képzése terén.

[102] A központi közigazgatás sem tudta a történeti múltban gyökerező sajátosságait meghaladni. A jogászok túlsúlya, a jogi személet dominanciája, a konzervatív értékrend, a patronázs befolyása, a lassú, bürokratikus ügyintézés továbbra is meghatározó maradt. Ahogy Sabino Cassese találóan jellemezte: ez maga a „megcsontosodott világ”. Sabino CASSESE: „Italy's Senior Civil Service: An Ossified Word” in Edward C. PAGE – Vincent WRIGHT (szerk.): *Bureaucratic Elites in Western Europe: A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

[103] KUHLMANN (80. j.) 1124.

[104] Így például Lombardiában egyedül egy milánói székhelyű hulladékgazdálkodással foglalkozó cég rendelkezett indikátoralapú éves szolgáltatási szerződéssel.

[105] Már az NPM megjelenése előtt lehetőség volt bírósági úton ellenőrizni az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodását.

[106] A koherens, hosszú távra szóló politikai és társadalmi programok hiányoztak ebben az időszakban. Jellemző volt a policy shopping, azaz más országok modelljeinek gyakran kritikátlan átvétele.

[107] IMF, Világbank, OECD PUMA program, Európai Unió stb.

[108] A privatizáció vagy a kisserződés jogi, intézményi, kulturális feltételeinek hiánya korrupcióhoz vagy a közszolgáltatások indokolatlan drágulásához vezethet.

[109] Lásd erre vonatkozóan például Wolfgang DRECHSLER: „The Re-Emergence of »Weberian« Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective” *Handskultuur* 2005, 98.

[110] Feledésbe merült, hogy a piacgazdaság feltétele a jól működő állam.

[111] A kormányok a problémákat nem a jó gyakorlatok bevezetésével, hanem újabb normák révén kívánták megoldani.

[112] A kelet-közép-európai országok 1990 utáni reformjai szinte kivétel nélkül felülről irányított és végrehajtott lépések voltak, viszonylag csekély társadalmi támogatással.

[113] Vélhetően ennek oka az volt, hogy a 2007–2013 közötti strukturális és kohéziós alapok célja az igazgatási kapacitás fejlesztése és a közigazgatás hatékonyságának a növelése volt, így komplex reformokat nem lehetett kizárólag külső forrásokból finanszírozni.

[114] Juraj NEMEC – Beata MERICKOVA – Leos VITEK: „Contracting-Out at Local Government Level: Theory and Selected Evidence from the Czech and Slovak Republic” *Public Management Review* 2005/4, 641–647.

- [115] Ennek keretében 228 kritériumot négy csoportba tagoltak: bemeneti és kimeneti indikátorok, hatékonysági és minőségi mutatók. A mért szolgáltatások körébe tartozott az adminisztráció, a közlekedés, a beruházás, a kommunikáció, a belső ellenőrzés, az oktatás stb. A felmérés célja a szakmai minőség, az ügyfelek és az alkalmazottak elégedettségének, valamint a teljesítmények hatékonyságának a megismerése volt. Juraj NEMEC – Beata MERICKOVA – Frantisek OCHRANA: „Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia: Processes, Problems and Lessons” *Public Management Review* 2008/5, 678–679.
- [116] A közös problémák gyökere, hogy a teljesítménymérés nem standard eljárás a szolgáltatási gyakorlatban, a módszerek alkalmazása *ad hoc* jellegű, a kapott adatok minősége nem megfelelő, továbbá az eredményeket nem használják fel a színvonal javítására.
- [117] Marek DEBICKI – Anetta Jaxa DEBICKA: „Public Management Reforms: Poland” in Geert BOUCKAERT et al. (szerk.): *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, Bratislava, NISPAcee, 2008, 245–271.
- [118] A központi tervezés és az utasításos rendszer megszüntetése a gazdaságban; a privatizációs és reprivatizáció megkezdése; magánjogi eszközök alkalmazása a közigazgatásban a közszolgáltatások állami monopóliumának a felszámolása, a privát szektor bevonása; a közügyek újszerű megközelítése; az önkormányzati adminisztráció megújítása. Patrycja J. SUWAY: Twenty Years of Development: Poland at a Glance in Mirko VINTAR et al. (szerk.): *The Past, Present and The Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, Bratislava, 2013, 128.
- [119] A kormánybiztos (Sárközy Tamás) a kicsi és olcsó államot, mely hatékony és eredményes, jelölte meg kívánatos célként.
- [120] Elsősorban a területi és helyi önkormányzatok éltek a különböző közszolgáltatási feladatok kiszervezésnek lehetőségével a költségtakarékosság és a hatékonyság jegyében.
- [121] A vonalas közszolgáltatások (víz, gáz, távhőszolgáltatás stb.) terén a magántársaságok jelenléte mindig is a gyakorlat szerves része volt. A humán szektor feladatai (egészségügy, oktatás, idősgondozás stb.) ellátásában az állami és privát szervek mellett a nonprofit szolgáltatók is szerepet vállaltak.
- [122] Ezek száma meghaladja az ötvenet, ami egyfelől utal a korábbi programok végrehajtásának az elmaradására, legalább is az ismétlések ezt jelzik, valamint (közvetetten) a közigazgatás intézmény- és szervezetrendszerének inerciájára.
- [123] A teljesítményértékelés bevezetése jelentős ellenállásba ütközött, mivel ebben a szocialista éra tervezési és ellenőrzési gyakorlatának az újjáéledését vélték felfedezni.
- [124] Hellmut Wollmann szerint: „Magyarország feltűnő esete a remunicipalizálásnak és a renacionalizálásnak, mivel az Orbán Viktor vezette ultrakonzervatív kormány, miután 2010-ben hatalomra került, visszavásárolta az 1990 után privatizált társasági vagyonelemeket és részvényeket. A kormány azzal igazolta az ultrakonzervatív szempontból meglehetősen ellentmondásos lépéseket, hogy a magántársaságok visszaélnek helyzetükkel, túlzott árakat és tarifákat alkalmazva.” Hellmut WOLLMANN: „Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse-or, What Next?” in Sabine KUHLMANN – Geert BOUCKAERT (szerk.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, London, Palgrave Macmillan, 2016, 196.
- [125] . Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program A Haza üdvére és a Köz szolgálatában. 11.0. (MP 11.0)*, Budapest, 2011 ; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program A Haza üdvére és a Köz szolgálatában. 12.0. (MP12.0)*, Budapest, 2012.
- [126] A Jó Állam Kutatóműhely 2014. január 1. óta tudományos kutatásokat és hatékonysági méréseket folytat különböző szakterületeken (jó kormányzás és a jó közigazgatás, a kormányzati

hatékonyság mérése, a jó állam és a versenyképességi mérések és rangsorok stb.).

[127] ROSTA Miklós: „Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról” *Polgári Szemle* 2016/3–6, 18.

[128] A közszolgálati politikában újfent a karrierrendszerű személyzeti rendszer vált kizárólagossá.

[129] Lásd erről például BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011, 190–192.

[130] A jogi normák tiszteletére szocializálódott hivatalnok, akinek ez az attitűd a biztonságot és a védettséget jelentette a zavartalan előmenetel mellett, máról holnapra rugalmas jogalkalmazással és eljárással áttér az eredményközpontú ügyintézésre az ügyközpontú helyett? Vagy a másik oldalról kiindulva: az eredmény-, profit- és haszoncentrikus menedzser, aki a jogszabályokat gyakran csak szükséges rossznak vagy megkerülendő akadálnak tekintette, egy csapásra a municiózus szabálykövetés és eljárás hívévé válik, maga mögött hagyva valódi énjét, a pénz, a profit imádatát? Mindkét forgatókönyv kevésbé valószínű.

[131] Az új napirendet illetően lásd például JÓZSA Zoltán: „Változó közigazgatás: az eltűnt köz nyomában” *Közigazgatási Szemle* 2007/1, 27–34.

[132] Ahogy Renate Reiter és Tanja Klenk fogalmaz: „Amikor a teljesítményt akarjuk megbecsülni, az irodalom a tipikus NPM-kritériumok folytonosságát említi. A hatékonysági célok nem tűntek el, fennmaradtak. A NPM néhány támogatója továbbmegy, és új teljesítménycélokat határoz meg, valamint az evalváció határait bővíti. Világos kritérium még nem jött létre, a teljesítmény mozgó célponttá vált.” Renate REITER – Tanja KLENK: „The Manifold Meanings of »Post-New Public Management«– A Systematic Literature Review” *International Review of Administrative Sciences* 2019/1, 24.

[133] Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 7.

[134] Armin VON BOGDANDY – Peter M. HUBER – Sabino CASSESE (szerk.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law Volume I: The Administrative State*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 69.

[135] Van olyan sajátos álláspont, mely szerint a közmenedzsment csupán az Egyesült Államok és a fejlett nyugati demokráciák sajátos problémáira adott válasz volt a XX. század utolsó harmadában. Alasdair ROBERTS: „The Aims of Public Administration: Reviving the Classical View” *Perspectives on Public Management and Governance* 2018/1, 73.

[136] A posztmenedzseri eszközök inkább kiegészítik, mintsem helyettesítik az NPM megoldásait. Lásd erre vonatkozóan JÓZSA Zoltán: „A mítosz és a valóság találkozási pontjai a közigazgatásban” in PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 283–297.